

กฎหมายภายในและมาตรการของสหรัฐฯ ที่มีผลต่อการส่งออกสิ่งทอของไทย

ก. การเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ (Countervailing Duty)

ที่มาของการเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ (CVD)

เกิดขึ้น เนื่องจากสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอสหรัฐฯ (American Textile-Manufacturers Institute) สหภาพแรงงานสิ่งทอสหรัฐฯ (Amalgamated-Clothing and textile Worker Union) และสหภาพกรรมกรผู้ผลิตเสื้อผ้าสตรีระหว่างประเทศ (International Ladies' Worker Union) ได้ยื่นคำร้องต่อกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2527 เพื่อให้มีการเรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือจากประเทศไทย ในการเรียกเก็บภาษีตอบโต้ CVD นี้สิ่งที่จำเป็นต้องรู้เป็นอันดับแรกก่อนคือ มีการให้การช่วยเหลือหรือไม่ จึงควรได้มีการพิจารณาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้การช่วยเหลือว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อจะได้ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์หรือต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือในข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษี

ศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade)

1.1 ความหมายของการให้การช่วยเหลือ (Subsidy)

ตามมาตรา 6 และ 16 ของแกตต์ก็ได้กำหนดความหมายของคำว่า "การช่วยเหลือ" ไว้อย่างแน่ชัด เนื่องจากความหมายของคำๆ นี้กว้างขวางมาก¹ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักกฎหมายของข้อตกลงแกตต์จะมีได้ให้คำนิยามความหมายของคำๆ นี้ไว้

¹ John H. Jackson "World Trade and the Law of GATT", Indianapolis, The Bobbs Merrill Co, 1969, p. 384.

ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด เช่น ความหมายของคำ ๆ นี้มีขอบเขตที่กว้างขวางมากเกินไปจนจะทำให้คำจำกัดความได้ หรืออาจเป็นเพราะหากให้คำจำกัดความของคำ ๆ นี้แล้วจะเป็นการผูกมัดจำกัดการขยายความในภายหลังก็ตาม แต่หากจะมีการจำกัดขอบเขตของคำ ๆ นี้ไว้ ซึ่งหากจะให้นิยามความหมายของคำ ๆ นี้ก็คงจะได้โดยใช้วิธีตีความในมาตรา 16 ส่วน ก.อนุมาตรา 1 (Article XVI Section A, 1) ก็คงพอสรุปความหมายของการช่วยอุดหนุน (Subsidy) ได้ว่า เป็นการสนับสนุนทั้งด้านรายได้ และราคา เพื่อเพิ่มปริมาณการส่งออก หรือลดการนำเข้า ซึ่งสินค้านั้นไม่ว่าจะได้กระทำโดยตรง หรือโดยอ้อมก็ตาม หรือตามที่ผู้ให้ความหมายของการอุดหนุนว่า การช่วยอุดหนุน หมายถึง "การที่รัฐ เข้าค่าจุนรายได้หรือราคาไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ อันมีผลโดยตรง หรือโดยอ้อมในอันที่จะเพิ่มการส่งออกหรือลดการนำเข้าสินค้าใด ๆ และทำให้ประเทศสมาชิกนั้นได้ผลประโยชน์มากกว่าที่จะพึงได้ โดยยุติธรรมในส่วนการค้าส่งออกของโลกในสินค้าชนิดนั้น"²



ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² กัญญา หิรัญย์วัฒน์พงศ์ และ โปศาล มหาพัฒน์ภรณ์ "FARM ACT 1985 : ข้อคิด ข้อต่อสู้ของไทย" วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, 2529, หน้า 150.

สำหรับคณะทำงานของแกตต์ (GATT working party) ได้ทำการพิจารณาและ
ทำรายงานเสนอความเห็น³ มาตรการที่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนนั้น พอสรุปได้ 8 ประการ
นี้คือ

-
- ³ John H. Jackson "World Trade and the Law of GATT"
Indianapololis, The Bobbs Merrill Co, 1969, p. 384-385 (ข้อความภาษาอังกฤษมีดังนี้
- (a) Currency retention schemes or any similar practices which involve a bonus on exports or re-exports;
- (b) The provision by governments of direct subsidies to exporters;
- (c) The remission, calculated in relation to exports, of direct taxes or social welfare charges on industrial or commercial enterprises;
- (d) The exemption, in respect of exported goods, of charges or taxes, other than charges in connection with importation or indirect taxes levied at one or several stages on the same goods if sold for internal consumption; or the payment, in respect of exported goods, of amounts exceeding those effectively levied at one or several stages on these goods in the form of indirect taxes or of charges in connection with importation or in both forms;
- (e) In respect of deliveries by governments or governmental agencies of imported raw materials for export business on different terms than for domestic business, the charging of prices below world prices;
- (f) In respect of government export credit guarantees, the charging of premiums at rates which are manifestly inadequate to cover the long-term operating costs and losses of the credit insurance institutions;

(g) The grant by governments (or special institutions controlled by governments) of export credits at rates below those which they have to pay in order to obtain the funds so employed;

(h) The government bearing all or part of the costs incurred by exporters in obtaining credit)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 1) การที่รัฐบาลดำเนินโครงการกับ เงินตราต่างประเทศ (Currency retention schemes) หรือมาตรการอื่นที่คล้ายคลึงกันซึ่งให้ผลตอบแทน เป็นพิเศษแก่การส่งออก
- 2) การช่วยอุดหนุนโดยตรงแก่พ่อค้าผู้ส่งออกซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาล
- 3) การคืนภาษีโดยตรงหรือการคืนค่าธรรมเนียมบริการสังคมซึ่ง เกี่ยวกับการส่งออก แก่โรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการค้า
- 4) การยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือการยกเว้นภาษีเมื่อมีการส่งออกสินค้า อันไม่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมนำเข้า หรือภาษีทางอ้อม ซึ่ง เก็บจากชั้นใดชั้นหนึ่งหรือหลายชั้นในสินค้าชนิดเดียวกัน ถ้าหากสินค้านั้นได้ขายเพื่อบริโภคภายใน , หรือการชำระเงินในจำนวนที่เกินกว่าจำนวนที่ถูกกำหนดไว้ในชั้นใดชั้นหนึ่งหรือหลายชั้น ในรูปแบบของภาษีทางอ้อม หรือในรูปแบบของค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการนำเข้าในสินค้าเหล่านี้, หรือจากทั้งสองรูปแบบ
- 5) การกำหนดราคาสินค้าที่ต่ำกว่าราคาตลาดโลก ในกรณีที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือในการนำเข้าวัตถุดิบ เพื่อประโยชน์แก่ธุรกิจการส่งออกที่มีใช้ เป็นธุรกิจในความหมายของธุรกิจภายในประเทศ
- 6) การกำหนดค่าธรรมเนียม เพื่อการส่งออก (Premiums) ในอัตราซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในระยะยาว และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องเสียไปในการให้หลักประกัน เพื่อการส่งออก
- 7) การให้สิน เชื้อเพื่อการส่งออกโดยรัฐบาล หรือโดยสถาบันซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราที่ได้จ่ายไปเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งกองทุน
- 8) รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงทั้งหมดหรือบางส่วน ในต้นทุน เพื่อให้ผู้ส่งออกได้รับสิน เชื่อนั้น

"แกตต์" เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดการค้าเสรี จึงได้วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในลักษณะที่จะทำให้มีการแทรกแซงทางการค้าอันน้อยที่สุด การให้การอุดหนุนมีลักษณะ เป็นการแทรกแซงทางการค้าอย่างหนึ่ง เพราะการให้เงินอุดหนุนต่อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจะมีผลทำให้สินค้าที่ได้รับการอุดหนุนนั้นมีราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อเทียบกับสินค้าชนิดเดียวกัน และเมื่อสินค้าเหล่านี้ต้องแข่งขันในตลาดโลกสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนย่อมได้

เปรียบว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่ไม่ได้รับการอุดหนุน แต่ก็มีใช้ว่าการให้การอุดหนุนจะไม่มีประโยชน์ เสียทีเดียว เพราะในบางครั้งความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละ ประเทศอาจสามารถนำวิธีการให้การอุดหนุนมาใช้เป็น เครื่องมือในการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ จึงได้ วางหลักเกณฑ์ การให้การสนับสนุนไว้ในลักษณะที่มีหลักว่า ห้ามมิให้กระทำเว้นแต่มีความจำเป็น ก้อนุญาตให้กระทำได้ในบางกรณี

1.2 วิธีการให้การช่วยอุดหนุนมี 2 ลักษณะคือ⁴

1. การให้การช่วยอุดหนุนโดยตรง (Direct Subsidy) การให้การ สนับสนุนโดยวิธีนี้เป็นกรณี que เห็นได้ชัดว่ามี การอุดหนุน เช่น การให้เงินช่วยเหลือโดยรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งโดยปกติแล้ววิธีการให้การช่วยอุดหนุนโดยตรง เช่นนี้ ปัจจุบันไม่ค่อยมีประเทศใดนิยมทำ เหตุผล เพราะจะถูกเก็บภาษีตอบโต้ (Countervailing Duty) ได้ง่าย เนื่องจากเห็นได้ชัดเจนว่า สินค้า นั้นได้รับการช่วยอุดหนุนในรูปแบบใด

2. การให้การช่วยอุดหนุนโดยอ้อม (Indirect Subsidy) การให้ การสนับสนุนโดยทางอ้อมนี้จะต้องใช้การพิจารณาอย่างระมัดระวังว่า จะเป็นการให้การสนับสนุน หรือไม่ คือ เป็นการช่วยอุดหนุนที่ไม่อาจเห็นได้ชัดแจ้ง ดังนั้นวิธีการนี้จึงเป็นที่นิยมของประเทศ ต่าง ๆ ในการให้การช่วยอุดหนุนของรัฐบาลที่จะให้กับสินค้าที่ส่งออก เพราะการจะอ้างเก็บภาษี ตอบโต้ก็ทำได้ยาก เนื่องจากไม่แน่ชัดว่าวิธีการที่ให้นั้นจะเป็นการช่วยอุดหนุนหรือไม่ เช่น การ ลดภาษี หรือการคืนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ ฯลฯ แต่ถ้าพิจารณาถึงผลของการกระทำแล้ว มีผลต่อ การลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลงก็เท่ากับว่าเป็นการให้การสนับสนุน

1.3 หลักกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า มาตรา 16

ตามหลักกฎหมายของข้อตกลงแกดด์นั้น มาตราที่เป็นบทบัญญัติโดยตรงใน เรื่องของการช่วยอุดหนุน (Subsidy) ก็คือ มาตรา 16 ซึ่งตามมาตรานี้ก็ ได้มีการวางกฎเกณฑ์

⁴ กัญญา ทิรัญย์วัฒน์พงศ์ และ โทศาล มหาพัฒนาภรณ์ "FARM ACT 1985: ข้อคิด ข้อต่อสู้ของไทย" วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, 2529, หน้า 151-152.

ควบคุมนโยบายในการให้การช่วยเหลือของประเทศไทยอยู่ 2 ลักษณะคือ

1. การช่วยเหลือโดยทั่วไป (Subsidies in General) ⁵

ตามมาตรา 16 อนุมาตรา 1 นั้น ถือว่า "ประเทศไทยจะใช้มาตรการในการช่วยเหลือ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านรายได้และราคาเพื่อเพิ่มปริมาณในการส่งออก หรือลดการนำเข้า ซึ่งสินค้านั้นไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อมก็ตาม ประเทศไทยที่ใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมประเทศภาคี (CONTRACTING PARTIES) ⁶ ทราบ เป็นลายลักษณ์อักษรถึงความจำเป็นที่จะต้องให้การช่วยเหลือสินค้าดังกล่าวและผลอันอาจจะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการการช่วยเหลือเช่นนั้น และถ้าการให้การช่วยเหลือดังกล่าว ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศภาคีอื่น ประเทศไทยที่ใช้มาตรการ การช่วยเหลือเช่นนั้นจะต้องยินยอมให้มีการเจรจาตกลงกับประเทศภาคีที่ได้รับผลเสียหาย หากได้รับการร้องขอ หรือเจรจาตกลงกับที่ประชุมประเทศภาคี เพื่อที่จะหาเส้นทางจำกัดขอบเขตการช่วยเหลือดังกล่าว"

เมื่อบทบัญญัติในมาตรา 16 มีข้อความดังกล่าวจึงหมายความว่า การช่วยเหลือภายใน (Domestic Subsidies) นั้น ประเทศไทยแกตต์สามารถใช้ได้แต่จะต้องแจ้งเลขอาธิการแกตต์ เพื่อแจ้งให้ประเทศภาคีแกตต์ทราบ การแจ้งนี้จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องให้การช่วยเหลือที่ประเทศตนให้อยู่ด้วย และถ้าหากมาตรการที่ช่วยเหลือดังกล่าวก่อให้เกิด ผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศภาคีอื่น

⁵ คำ ๆ นี้ เป็นถ้อยคำในด้วยทโดยตรง แต่หากจะแปลความหมายคำ ๆ นี้ให้ได้ความที่แน่ชัดแล้วก็คือ "การช่วยเหลือภายในประเทศ" (Domestic Subsidies)

⁶ ในด้วยบทบัญญัติของแกตต์เอง จะมีกล่าวถึงประเทศภาคีที่เขียนด้วยตัวเล็ก และที่เขียนด้วยอักษรตัวใหญ่หมด การที่เขียนด้วยตัวใหญ่หมดนี้เอง หมายถึง ข้อวินิจฉัยที่มีผลผูกพัน เพราะ เป็นการพิจารณาตัดสินโดยประเทศภาคีแกตต์ทั้งหมด และตัดสินรวมกัน (รายละเอียดนี้ ดูได้ใน ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมาย และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ" หน้า 8).



ประเทศที่ใช้มาตรการการช่วยอุดหนุนนั้น จะต้องยินยอมให้มีการเจรจาตกลงกับประเทศภาคีที่ได้รับผลเสียหาย เพื่อหาช่องทางในการจำกัดขอบเขตของการช่วยอุดหนุนดังกล่าว ส่วนเรื่องของ "ผลเสียหาย" นั้น ในบทบัญญัติของข้อตกลงแอกต์ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของ "การกำหนดความเสียหาย" (Determination of Injury) อยู่ในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน (Subsidies Code) มาตรา 6 อนุมาตรา 1 ที่บัญญัติไว้ว่า การกำหนดความเสียหายตามความในมาตรา 8 ของข้อตกลงแอกต์นั้น ต้องพิจารณา ดังนี้ คือ

1.1 ปริมาณสินค้านำเข้า ซึ่งได้รับการช่วยอุดหนุน และผลกระทบต่อราคาสินค้าประเภทเดียวกัน ภายในประเทศผู้นำเข้า สำหรับคำว่า "สินค้าประเภทเดียวกันนั้น" หมายความว่าสินค้าที่เหมือนกัน เช่น ความคล้ายคลึงกันในด้านต่าง ๆ ของตัวสินค้านั้น หรือมีจะนั้นอาจเป็นสินค้าอื่น ซึ่งแม้จะไม่เหมือนกันในทุกแง่มุม แต่ก็ยังมีลักษณะใกล้เคียงสินค้าที่อยู่ภายใต้การพิจารณาว่าได้รับการช่วยอุดหนุน

1.2 ผลกระทบต่อผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันภายในประเทศผู้นำเข้า

2. การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies) ตามมาตรา 16 อนุมาตรา 2, 3 และ 4 นั้น ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกโดยตรง กล่าวคือ ตามมาตรา 16 อนุมาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า "ประเทศภาคีตระหนักดีว่าการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกอาจก่อให้เกิดผลเสียหายนั่นคือผลประโยชน์ทางการค้า ทั้งด้านการส่งออกและการนำเข้าของประเทศภาคีอื่น และอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้" และในอนุมาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า "ดังนั้นประเทศภาคีจึงควรหลีกเลี่ยงการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกแก่สินค้าขั้นปฐม ถ้าการช่วยอุดหนุนดังกล่าวทำให้ประเทศภาคีนั้นได้รับส่วนแบ่งทางการค้าจากการส่งออกของโลกเพิ่มขึ้นกว่าเดิมอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงส่วนแบ่งทางการค้าที่ประเทศภาคีนั้นได้รับในระยะก่อน ๆ และปัจจัยพิเศษอื่น ๆ ที่จะมีผลต่อการค้าสินค้านั้น" ส่วนในอนุมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า "นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2501 หรือโดยเร็วที่สุดหลังจากวันที่ดังกล่าวข้างต้นนี้ ประเทศภาคีจะต้องยุติการให้การช่วยอุดหนุนสินค้าเพื่อการส่งออก ยกเว้นการให้การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกแก่สินค้าขั้นปฐม ซึ่งมีผลต่อการขายสินค้า

ส่งออกนั้นในราคาต่ำกว่าราคาสินค้าคล้ายคลึงกันที่ผู้บริโภครภายในประเทศจะต้องจ่าย ตั้งแต่บัดนี้จนกระทั่งถึงวันที่ 1 ธันวาคม 2500 ประเทศภาคีจะต้องไม่ขยายขอบเขตการให้การช่วยเหลือทุนดังกล่าวเกินกว่าที่มีอยู่แล้วในวันที่ 1 มกราคม 2498 ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบใหม่หรือขยายการให้เงินอุดหนุนจากที่มีอยู่เดิม”

จากบทบัญญัติในมาตรา 16 ทั้ง 3 อนุมาตราที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของข้อตกลงแกตต์ ในส่วนของการช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออกได้ดังนี้ คือ แม้ว่าประเทศภาคีแกตต์จะเห็นว่า การช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออกนี้อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ทางการค้า และอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของข้อตกลงแกตต์ก็ตาม แต่ก่อนุญาตให้ประเทศภาคีให้การช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออกแก่สินค้าขั้นปฐมได้ ถ้าการช่วยเหลือทุนดังกล่าวนั้น ไม่ทำให้ประเทศภาคีนั้นได้รับส่วนแบ่งการส่งออกในตลาดโลกของสินค้านั้นสูงขึ้นกว่าระดับ ส่วนแบ่งในอดีต สิ่งที่น่าพิจารณาในจุดนี้ก็คือ ภาคผนวกของข้อตกลงแกตต์ โดยภาคผนวกของข้อตกลงแกตต์นี้ก็คือ เป็นที่มาของกฎหมายแกตต์ในอันดับแรก (Primary Sources)⁷ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สินค้าขั้นปฐม” (Primary Product) หมายถึง สินค้าจากฟาร์ม จากป่าไม้ หรือจากการประมง หรือแร่ธาตุต่าง ๆ ในลักษณะธรรมชาติ หรือได้ผ่านการแปรรูปตามปกติเพื่อสะดวกทางการตลาดในปริมาณมาก ๆ ในการค้าระหว่างประเทศ และในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือทุน (Subsidies Code) ก็ได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติม อธิบายความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติข้อตกลงแกตต์ มาตรา 16 อนุมาตรา 3 ในมาตรา 10 อนุมาตรา 2 ของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือทุนได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ตามความหมายในมาตรา 16 อนุมาตรา 3 ของข้อตกลงแกตต์ และอนุมาตรา 1 ข้างต้น (ก) “ส่วนแบ่งในการส่งออกของโลกมากเกินความ เป็นธรรม” จะรวมถึงกรณีที่ผลกระทบจากการให้การช่วยเหลือทุนการส่งออกของประเทศภาคีหนึ่ง ทำให้สามารถแบ่งส่วนแบ่งการตลาดของสินค้าส่งออกของประเทศภาคีอื่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงพัฒนาการในตลาดโลก (ข) สำหรับตลาดใหม่ การกำหนดส่วนแบ่ง

⁷ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย “เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมาย และความสัมพันธภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศ” หน้า 6-7.

ที่เป็นธรรมในการส่งออก จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบ เดิมของอุปทานของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องใน ตลาดโลก ภูมิภาค หรือประเทศที่เป็นตลาดใหม่ (ค) "ระยะเวลาย้อนหลังไปพอสมควร" ที่จะใช้เพื่อคำนวณส่วนแบ่งการตลาดนั้น โดยปกติจะใช้ระยะเวลา 3 ปีล่าสุดตามปีปฏิทิน ซึ่ง สถานการณ์ตลาดอยู่ในภาวะปกติ เมื่อทราบ เช่นนี้แล้ว จะเห็นว่าตามข้อตกลงแกคคนี้ การให้ การช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออก ข้อตกลงแกคคอนุญาตให้ประเทศภาคีใช้ได้เฉพาะกับสินค้าชั้น ปรุบเท่านั้น ส่วนสินค้าอื่นที่ไม่ใช่สินค้าชั้นปรุบ จะให้การช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออกไม่ได้

1.4 ความหมายของการเก็บภาษีตอบโต้ในข้อตกลงทั่วไป ว่าด้วยภาษีศุลกากร และการค้า⁸

ในกฎหมายข้อตกลงแกคค มาตรา 6 อนุมาตรา 3 ได้มีคำนิยามความ หมายของคำว่า "ภาษีตอบโต้" (Countervailing Duty) หมายถึง ภาษีพิเศษที่เรียกเก็บ จากสินค้าเข้า เพื่อเป็นการชดเชยเงินสนับสนุน (bounty) หรือการช่วยเหลือทุน (subsidy) ที่ประเทศผู้ผลิตให้กับผู้ผลิต หรือผู้ส่งออก ไม่ว่าจะให้โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม เมื่อทราบ ความหมายของคำว่า "ภาษีตอบโต้" แล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ

1) เงื่อนไขในการเก็บภาษีตอบโต้

ตามหลักกฎหมายของข้อตกลงแกคคแล้ว แม้ว่าสินค้าเข้านั้นจะได้ รับการช่วยเหลือทุนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมก็ตาม ประเทศผู้นำเข้าสินค้านั้นก็ยังไม่สามารถ ที่จะทำการเก็บภาษีตอบโต้ (Countervailing Duty) ได้ทันที โดยประเทศผู้นำเข้าจะ เก็บ ภาษีตอบโต้กับสินค้านั้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าผลของการช่วยเหลือทุนต่อสินค้าเข้านั้น

⁸ ปราโมทย์ ธรรมพนิชวัฒน์ "หลักการช่วยเหลือทุนและการเก็บภาษีตอบโต้ใน กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา : แนวโน้มของรูปแบบ กฎหมายส่งเสริมการส่งออกของไทย" วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 17-19.

ได้ทำให้เกิดความเสียหายที่เห็นได้ชัดต่ออุตสาหกรรมภายใน หรือผลนั้นทำให้การก่อตั้งอุตสาหกรรมภายในต้องล่าช้า ทั้งนี้เพราะตามบทบัญญัติของข้อตกลงแกตต์ มาตรา 6 อนุมาตรา 6 (a) ได้บัญญัติไว้ว่า "ประเทศภาคีจะต้องไม่เก็บภาษีต่อต้านการทุ่มตลาด หรือภาษีตอบโต้ ถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ผลการทุ่มตลาด หรือการช่วยเหลือทุนนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายที่เห็นได้ชัดต่ออุตสาหกรรมภายใน หรือผลนั้นจะหน่วงเหนี่ยวการก่อตั้งอุตสาหกรรมภายในให้ต้องล่าช้า"

2) ข้อจำกัดในการเก็บภาษีตอบโต้

ถ้าหากทราบว่าสินค้าเข้านั้นได้รับการช่วยเหลือทุนแล้ว และหาข้อยุติเรื่องความเสียหายได้แล้ว บทบัญญัติกฎหมายของข้อตกลงแกตต์ มาตรา 6 อนุมาตรา 3 ก็บัญญัติไว้ว่า "ประเทศภาคีจะต้องไม่เก็บภาษีตอบโต้เกินกว่าจำนวนการช่วยเหลือทุนที่ประเทศผู้ส่งออกให้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการผลิต หรือการส่งออกในสินค้านั้น รวมทั้งการให้การช่วยเหลือทุนที่ให้กับสินค้านั้นด้วย" ดังนั้นภาษีตอบโต้สามารถใช้ได้เพียงไม่เกินกว่าจำนวนการช่วยเหลือทุนที่สินค้านั้นได้รับ และข้อสำคัญอีกประการคือ หากสินค้าชนิดเดียวกันนี้ได้มีทั้งการทุ่มตลาด และได้รับการช่วยเหลือทุนด้วย ประเทศผู้นำเข้าก็จะต้องไม่ใช่ทั้งภาษีต่อต้านการทุ่มตลาด และภาษีตอบโต้กับสินค้านั้น กล่าวคือ ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะใช้ภาษีได้เพียงอย่างเดียว โดยจะใช้ทั้งสองอย่างไม่ได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 อนุมาตรา 5 ของข้อตกลงแกตต์ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ประเทศภาคีจะต้องไม่ใช่ทั้งภาษีต่อต้านการทุ่มตลาด และภาษีตอบโต้ในขณะเดียวกัน เพื่อตอบโต้การทุ่มตลาด หรือการให้การช่วยเหลือทุน เพื่อการส่งออกที่เกิดขึ้นในกรณีใดเพียงกรณีเดียว"

3) ข้อยกเว้นในการเก็บภาษีตอบโต้

แม้ว่าภาษีตอบโต้จะถูกใช้กับสินค้าที่ได้รับการช่วยเหลือทุนก็ตาม แต่ตามบทบัญญัติกฎหมายของข้อตกลงแกตต์ มาตรา 6 อนุมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า "ประเทศภาคีจะต้องไม่เก็บภาษีตอบโต้เพียงด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศผู้ผลิตได้ยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือภาษีซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าที่คล้ายคลึงกันที่ถูกนำไปบริโภคภายในประเทศ หรือที่มีการส่งออก หรือโดยอ้างเหตุผลว่า มีการคืนค่าธรรมเนียม หรือภาษีที่เก็บจากสินค้าที่คล้ายคลึงกันในประเทศผู้ผลิต" ดังนั้นจึงทำให้เข้าใจหลักกฎหมายของแกตต์จุดนี้ได้ว่า หากประเทศผู้ผลิตได้ยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือยกเว้นภาษีซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าที่คล้ายคลึงกันที่ถูกนำไปบริโภคภายใน

ประเทศหรือได้ยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือยกเว้นภาษีในกรณีที่สินค้านั้นส่งออก หรือในกรณีที่มีการคืนค่าธรรมเนียม คืนภาษีที่เก็บจากสินค้าที่คล้ายคลึงกันในประเทศผู้ผลิตนี้ ประเทศผู้นำเข้าจะอ้างเอาเหตุผลเช่นที่กล่าวมานี้ เพื่อเก็บภาษีตอบโต้หาได้ไม

4) มาตรการในการเก็บภาษีตอบโต้

การจัดเก็บภาษีตอบโต้ตามกฎหมายของข้อตกลงแกตต์นี้ ไม่ว่าสินค้านั้นจะเป็นสินค้าอื่น ๆ ที่มีใช้สินค้าอุตสาหกรรม หรือสินค้าอุตสาหกรรมก็ตาม หากได้รับการช่วยเหลืออุดหนุนและผลของการช่วยเหลืออุดหนุนในสินค้านี้ดังกล่าว ทำให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้านั้นเสียหาย ประเทศผู้นำเข้าก็สามารถใช้มาตรการเก็บภาษีตอบโต้กับสินค้านั้นได้ โดยไม่มีการแบ่งแยกเป็นสินค้าเกษตรหรือสินค้าอุตสาหกรรม และตามบทบัญญัติในข้อตกลงแกตต์นี้ ไม่มีบัญญัติมาตรการอื่นไว้ จึงมีแต่เพียงการใช้ภาษีตอบโต้เท่านั้น ที่จะยุติความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศผู้นำเข้าสินค้าที่ได้รับการช่วยเหลืออุดหนุน

2. หลักที่ใช้เกี่ยวกับการอุดหนุนในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลืออุดหนุนและเก็บภาษีตอบโต้ (ค.ศ. 1979)

การวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการอุดหนุนใน GATT นั้น เป็นการวางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไม่เอื้อประโยชน์ในทางปฏิบัติ จึงได้มีการจัดทำ "Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI, and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade" (Subsidies Code) เป็นข้อตกลงที่มีลักษณะในการตีความการใช้มาตรา 6, 16 และ 23 ของ GATT

ในมาตรา 16 ของ GATT ได้กล่าวถึงการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidies) โดยได้พูดถึงการให้การอุดหนุนสินค้าขั้นปฐม (Subsidies on the export of Primary Products) ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่สินค้าเกษตรกรรม ถ้านำมาพิจารณาประกอบกับ

ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและภาษีคอบโต้ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "Subsidies Code" มาตรา 9-11 แล้วจะสามารถแบ่งการอุดหนุนได้ดังนี้ คือ⁹

2.1 การอุดหนุนภายใน (Domestic Subsidies)

ในมาตรา 11 ของ Subsidies Code ได้อธิบายถึงการอุดหนุนประการอื่น นอกเหนือจากการอุดหนุนการส่งออก (Subsidies other than export subsidies) ซึ่งหมายถึงการอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidies)

Subsidies Code ได้ถือว่า การอุดหนุนภายในประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญอันจะนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมายตามนโยบายทาง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ แต่ก็ยังเล็งเห็นว่าการให้การสนับสนุนภายในประเทศก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ จึงได้วางหลักการให้เงินอุดหนุนภายในประเทศไว้ว่า จะให้การอุดหนุนจนมีลักษณะเป็นการคุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศหรือจะมีผลร้ายอย่างรุนแรงต่อผลประโยชน์ของประเทศผู้ลงนามอื่น ๆ รวมทั้งประโยชน์อันควรได้ของประเทศผู้ลงนามอื่น ๆ ภายใต้ GATT ประเทศผู้ลงนามหลักเสี่ยงการให้การสนับสนุนเท่านั้น (มาตรา 11 : 2)

2.2 การอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidies) ซึ่งแบ่งได้เป็น

1. การอุดหนุนเพื่อส่งออกสินค้าขั้นปฐมบางประเภท (Export Subsidies on certain primary products)
2. การอุดหนุนเพื่อส่งออกสินค้าอื่นนอกเหนือไปจากสินค้าขั้นปฐม (Export Subsidies on product other certain primary products)

⁹ ศึกษานานาชาติ และ โทซาล มหาพัฒนาการณ์ "FARM ACT 1985 : ข้อคิด ข้อต่อสู้ของไทย" วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, 2529, หน้า 153-154.

การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าชั้นปฐมนั้น GATT ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ใน มาตรา 16 : 3 ว่าไม่ให้ประเทศภาคีสมาชิกของ GATT ให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าชั้นปฐมในลักษณะที่จะทำให้ประเทศสมาชิกรับผลประโยชน์มากกว่าส่วนแบ่งอันยุติธรรม (equitable share) แห่งการค้าส่งออกของโลกในสินค้านั้น ในช่วงเวลาซึ่งแสดงให้เห็นก่อนหน้านั้น (the previous representative period) อันหมายถึงส่วนแบ่งในตลาดโลกนี้ ประเทศต่าง ๆ มีอยู่ในการส่งออกสินค้านิตต่าง ๆ โดยพิจารณาย้อนหลังว่าเคยมีอยู่อย่างไรในขณะตลาดอยู่ในสภาพปกติ

ใน Subsidies Code ได้ขยายความหมายของคำว่า "ส่วนแบ่งอันเป็นธรรมในการค้าส่งออกของโลก" และ "ช่วงเวลาซึ่งแสดงให้เห็นก่อนหน้านั้น" ไว้ในมาตรา 10 : 2 ว่า

"มากกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรมในการค้าส่งออกของโลก" ย่อมหมายความรวมถึงการให้การอุดหนุนที่มีผลทำให้เกิดการแทนที่ของสินค้าขาออกของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ สินค้าผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการอุดหนุนนั้น เข้าไปแทนที่สินค้าอย่างเดียวกันของประเทศอื่นที่ไม่ได้ให้การอุดหนุน และ "ช่วงเวลาซึ่งแสดงให้เห็นก่อนหน้านั้น" หมายความว่า 3 ปีก่อนหน้านั้น และตลาดอยู่ในสภาพปกติ

สำหรับการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกในสินค้าอื่นนอกเหนือจากสินค้าชั้นปฐมบางชนิด บทบัญญัติในเรื่องนี้ก็คงมีความหมายถึง "การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรม แต่ใช้คำว่า การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกในสินค้าอื่นนอกเหนือจากสินค้าชั้นปฐมบางชนิดแทน" โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ขึ้น ข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนได้บัญญัติระบอบเขตไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 9 อนุมาตรา 1 ว่า "ประเทศผู้ลงนามจะต้องไม่ให้การช่วยอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าอื่น ๆ นอกจากสินค้าชั้นปฐมบางชนิด" ซึ่งก็เท่ากับว่า ประเทศผู้ลงนามของข้อตกลงนี้ จะให้การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมไม่ได้

2.3 ความหมายของ "การช่วยเหลือ" ในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือ
(Subsidies Code)

ในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือ (Subsidies Code) นี้ แม้ว่าจะได้บัญญัติขึ้นเพื่อที่จะตีความและบังคับใช้มาตรา 6, 16 และ 23 ของข้อตกลงแก็ตต์ก็ตาม แต่บทบัญญัติทั้งหมดของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือนี้ก็มิได้ให้ความหมาย หรือบ่งชี้ความหมายของคำว่า "การช่วยเหลือ" ไว้เลย คงมีแต่มาตรา 9 อนุมาตรา 2 ได้กล่าวไว้ว่า "มาตรการต่าง ๆ ภายใต้ข้อ a-1 ในภาคผนวกเป็นมาตรการบางประการที่ถือว่าเป็นของการให้การช่วยเหลือ การส่งออก" คงจะเห็นแล้วว่าความหมายของ "การช่วยเหลือ" นี้ ทั้งผู้ร่างข้อตกลงแก็ตต์ และผู้ร่างข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือก็มิได้บัญญัติไว้เลย หากจะมีก็คงจะมีแต่เพียงตัวอย่างที่ผู้ร่างถือว่าเป็นมาตรการของการให้การช่วยเหลือเพื่อการส่งออก เช่นในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือในภาคผนวก¹⁰ ก็ได้มีตัวอย่างที่ถือว่าเป็นการช่วยเหลือเพื่อการส่งออกบัญญัติไว้ ดังนี้คือ

1. รัฐบาลให้การช่วยเหลือโดยตรงแก่หน่วยธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมหนึ่งอุตสาหกรรมใดที่ส่งสินค้าออก
2. การที่รัฐบาลดำเนินโครงการกับเงินตราต่างประเทศ หรือมาตรการอื่นที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งให้ผลตอบแทน เป็นพิเศษแก่การส่งออก
3. การที่รัฐบาลกำหนดให้คิดค่าขนส่งภายในประเทศ และค่าระวางเรือสำหรับสินค้าส่งออกในอัตราที่ต่ำกว่าค่าขนส่ง และค่าระวางเรือสำหรับสินค้าที่ใช้เพื่อการบริโภคภายในประเทศ

¹⁰ ภาคผนวกของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือนี้ ก็มีฐานะ เป็นที่มาของกฎหมายได้ด้วย และถือว่าเป็น "ที่มาอันดับแรก" (Primary Sources) สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หน้า 6-7 แม้ว่าจะถือว่าเป็นที่มาของกฎหมาย แต่ก็ เป็นเพียงตัวอย่างบางประการ เท่านั้น.

4. การที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลให้เงื่อนไขพิเศษแก่ผู้ส่งออก ในการนำสินค้าเข้า หรือซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศหรือบริการ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าออก เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตสินค้าที่ใช้ภายในประเทศ และเงื่อนไขดังกล่าวทำให้ผู้ส่งออกสามารถซื้อสินค้านั้นได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาปกติในตลาดโลก

5. การที่กลุ่มธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมได้รับการยกเว้น คิน หรือยึด ระยะเวลาการชำระภาษีทางตรงส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออก ทั้งนี้รวมทั้งเงินประกันสวัสดิการสังคม ด้วยทั้งหมดหรือบางส่วน

6. ในการคำนวณฐานภาษีเพื่อเรียกเก็บภาษีทางตรง รัฐบาลยินยอมให้ผู้ประกอบธุรกิจหักค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก เป็นจำนวนพิเศษ มากกว่าที่ยอมให้หักในกรณีที่ผลิตสินค้าอย่างเดียวกัน เพื่อใช้ในการบริโภคภายในประเทศ

7. การยกเว้นภาษี หรือคืนภาษีทางอ้อมแก่การผลิต และจัดจำหน่าย ผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก ในอัตราที่สูงกว่าอัตราที่เก็บจากผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันซึ่งขายเพื่อ บริโภคภายในประเทศ

8. การที่รัฐบาลยกเว้นการ เรียกเก็บภาษีทางอ้อมสะสมจากสินค้าหรือ บริการที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกในขั้นตอนต่าง ๆ ของการผลิตสินค้านั้น ไม่ว่าจะใช้ โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม หรือมีการ เรียกเก็บภาษีดังกล่าวแล้วได้มีการคืนภาษีที่เรียกเก็บไป แล้วทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีการผ่อนผันการ เรียกเก็บภาษีดังกล่าว เป็นจำนวนมากกว่าที่มีการ ยกเว้นหรือคืน หรือผ่อนผันการเรียกเก็บภาษีทางอ้อมสะสมที่เรียกเก็บจากสินค้า หรือบริการที่ ใช้ในการผลิตสินค้าอย่างเดียวกัน แต่เพื่อนำไปจำหน่ายเพื่อการบริโภคในประเทศในขั้นตอน ต่าง ๆ ของการผลิตสินค้านั้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจว่าภาษีทางอ้อมสะสมดังกล่าว อาจจะ มีการยกเว้นหรือคืน หรือผ่อนผันให้แก่สินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออก แม้ว่าจะไม่มีการยกเว้นหรือคืน หรือผ่อนผันให้แก่สินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตเพื่อจำหน่าย เพื่อการบริโภคภายในประเทศก็ตาม ถ้าหากภาษีทางอ้อมสะสมดังกล่าว เรียกเก็บจากตัวสินค้าที่ได้ประกอบขึ้น เป็นสินค้าที่ส่งออก

9. การที่รัฐบาลคืน เงินภาษีอากรตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการ นำเข้าที่เรียกเก็บจากสินค้าเข้าที่ได้ประกอบขึ้น เป็นสินค้าส่งออก (ทั้งนี้โดยได้เพื่อความสูญเสีย ไร่แล้ว) ในจำนวนมากกว่าที่เรียกเก็บมาในครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหน่วยธุรกิจอาจ

ใช้สินค้าที่ผลิตขึ้นเอง ซึ่งมีคุณภาพและลักษณะอย่างเดียวกับสินค้านำเข้าและในปริมาณเดียวกับสินค้านำเข้ามาทดแทนสินค้านำเข้า เพื่อจะเอาประโยชน์จากการคืนเงินภาษีอากร ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการนำเข้า ถ้าหากว่าการนำเข้าและการส่งออกสินค้าที่ผลิตเกิดขึ้นในระยะเวลาที่สมควร ซึ่งปกติจะไม่เกิน 2 ปี

10. การที่รัฐบาล (หรือสถาบันพิเศษต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล) ดำเนินโครงการประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก หรือดำเนินโครงการประกันการเพิ่มขึ้นของต้นทุน สินค้าเพื่อการส่งออก หรือโครงการประกันความเสี่ยง อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยน เป็นกาช่วยเหลือผู้ส่งออก โดยคิดเบี่ยงประกันในอัตราที่ต่ำจนเห็นได้ชัดว่า จะไม่คุ้มทุนในการดำเนินการในระยะยาว และไม่คุ้มกับค่าเสียหาย

11. การที่รัฐบาล (หรือสถาบันพิเศษต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และ/หรือที่ดำเนินการภายใต้อำนาจของรัฐบาล) ให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกแก่ผู้ส่งออกในอัตราที่ต่ำกว่าที่ผู้ส่งออกจะต้องจ่ายจริงในการให้สินเชื่อ (หรือจะต้องจ่ายถ้าผู้ส่งออกขอยืมเงินจากตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนที่มีระยะเวลาชดใช้คืนเหมือนกันและเป็นเงินตราสกุลเดียวกัน) หรือการที่รัฐบาลยอมออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือบางส่วนให้แก่ผู้ส่งออก หรือสถาบันการเงินในการให้ได้มาซึ่งสินเชื่อ เพื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งออก

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลของประเทศผู้ลงนามในข้อตกลงนี้ ได้เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการส่งออกระหว่างประเทศ ซึ่งมีรัฐบาลของประเทศผู้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าวครั้งแรกอย่างน้อย 12 รัฐบาล ได้เข้าเป็นภาคีอยู่ด้วย นับถึงวันที่ 1 มกราคม 2522 (หรือข้อตกลงว่าด้วยการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการส่งออกฉบับต่อมาที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบาลประเทศผู้ลงนามในข้อตกลงนี้) และรัฐบาลประเทศผู้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว ได้ให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกในอัตราที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการส่งออกระหว่างประเทศ การกระทำดังกล่าวไม่ให้ถือว่าเป็นการให้การช่วยเหลืออุดหนุนเพื่อการส่งออก



3. สาระสำคัญของข้อตกลงฯ โดยสรุป

สาระสำคัญของข้อตกลงฯ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับการให้อุดหนุนและกฎระเบียบ เกี่ยวกับรูปแบบการให้อุดหนุน

ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับมาตรการภาษีตอบโต้และพิธีการปฏิบัติก่อนดำเนินการใช้
มาตรการภาษีตอบโต้

1. หลักเกณฑ์ของข้อตกลงฯ เกี่ยวกับการให้อุดหนุน

1.1 ห้ามการให้อุดหนุนต่อการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (มาตรา 9)

1.2 การให้อุดหนุนสินค้าขั้นปฐม (นอกจากแร่) กระทำได้ แต่การให้
อุดหนุนไม่ควรให้ได้รับส่วนแบ่งการส่งออกที่เกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรม (คำนิยามสำหรับ
"ส่วนแบ่งที่เป็นธรรม" ยังเจรจาตกลงกันไม่ได้) หรือช่วยให้สามารถส่งออกในราคาที่ต่ำกว่า
หรือต่ำกว่าค่าผู้ส่งออกประเทศอื่นในตลาดเดียวกัน (มาตรา 10)

1.3 สามารถให้การอุดหนุนต่อการผลิตหรืออุตสาหกรรมภายในได้ เพื่อ
จุดมุ่งหมายภายใต้นโยบาย แต่ควรหลีกเลี่ยงที่จะก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อ
อุตสาหกรรมภายในของประเทศสมาชิก หรือสร้างความเสียหายร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของ
ประเทศสมาชิกอื่น (มาตรา 11)

2. มาตรการภาษีตอบโต้

2.1 หากประเทศสมาชิกประสบปัญหาจากการให้การอุดหนุนการส่งออก
ก็มีสิทธิใช้ภาษีตอบโต้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ของข้อตกลงฯ ซึ่งก่อนที่จะใช้
มาตรการภาษีตอบโต้ จะต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ภายใต้มาตรา
6 ของข้อตกลงฯ

2.2 มาตรา 4 หลักเกณฑ์การเก็บภาษีตอบโต้

- (1) ภาษีตอบโต้จะต้องไม่สูงกว่าอัตราการให้อุดหนุน
- (2) ให้เก็บภาษีตอบโต้จากการนำเข้าสินค้าจากแหล่งต่าง ๆ

ซึ่งได้พิสูจน์ว่ามีการให้อุดหนุนและสร้างความเสียหายโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ

(3) จะยกเลิกมาตรการภาษีตอบโต้ หากประเทศผู้ส่งออกตกลงที่จะยกเลิกหรือจำกัดการให้อุดหนุน หรือผู้ส่งออกตกลงที่จะทบทวนราคาส่งออก ซึ่งทำให้การก่อความเสียหายต่ออุตสาหกรรมत्मคสภาพไป

(4) หากการปฏิบัติตามข้อ (3) ข้างต้น เป็นที่ยอมรับการพิสูจน์ความเสียหายก็ยังคงยังคงดำเนินการต่อไปได้ หากเป็นความประสงค์ของประเทศผู้ส่งออกหรือนำเข้า และหากพิสูจน์ว่ามีได้ก่อความเสียหาย การปฏิบัติตามข้อ (3) ก็จะไม่เลิกไปโดยปริยาย

(5) การพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น ภายใต้มาตรา 6 : 3 จะประเมินจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ เช่น การลดลงของการผลิต การจำหน่ายส่วนแบ่งตลาดกำไร ผลกำไรจากการลงทุน ปัจจัยที่กระทบกระเทือนราคาสินค้า การว่างงาน ค่าแรงงาน เป็นต้น

(6) การพิสูจน์ความเสียหาย จะต้องแสดงให้เห็นว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างการให้อุดหนุนและความเสียหายต่ออุตสาหกรรมและจะต้องแจ้งความให้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดและเหตุผลให้การสรุปว่า เกิดความเสียหายขึ้นจริงจากการนำเข้า

(7) เมื่อการพิสูจน์ความเสียหายอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ประเทศผู้นำเข้าอาจใช้มาตรการเก็บภาษีตอบโต้ชั่วคราว โดยผู้นำเข้าจะต้องวางเงินสด หรือใบค้ำประกัน (Bond) เท่ากับการให้อุดหนุนที่ได้คำนวณชั่วคราว มาตรการชั่วคราวจะใช้ได้ไม่นานกว่า 4 เดือน และหากประเทศที่เกี่ยวข้องไม่สามารถตกลงกันได้ การเก็บภาษีตอบโต้จะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

3. บทบัญญัติสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 14)

3.1 ข้อตกลงฯ ยอมรับว่าการให้อุดหนุน เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ฉะนั้นจึงอนุโลมให้ใช้มาตรการให้อุดหนุนแก่อุตสาหกรรมส่งออกไม่ควรก่อความเสียหายต่อการค้าหรือการผลิตของประเทศสมาชิกอื่น ซึ่งความเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีการพิสูจน์โดยมีหลักฐานสนับสนุน

3.2 ในขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาควรใช้ความพยายามที่จะผูกมัด (Commit) เพื่อลดหรือยกเลิกการให้อุดหนุนส่งออก หากการให้อุดหนุนไม่เป็นไปตามความต้องการในด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการพัฒนา (Competitive and development needs)

3.3 เมื่อประเทศกำลังพัฒนาผูกมัดที่จะลดหรือยกเลิกการให้อุดหนุนส่งออกตามข้อ 3.2 ข้างต้น ประเทศสมาชิกจะไม่ใช่มาตรการตอบโต้การให้อุดหนุนส่งออกดังกล่าว

4. การระงับข้อพิพาท

4.1 เมื่อเกิดกรณีพิพาทและไม่สามารถประนีประนอมกันได้ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาท (PANEL) พิจารณากรณีพิพาทและหาข้อตกลงที่เป็นที่พอใจของคู่กรณี

4.2 หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ คณะกรรมการอาจเสนอแนะวิธีการแก้ไขข้อพิพาท และหากยังไม่ปฏิบัติตาม อาจอนุญาตให้ใช้มาตรการตอบโต้ได้ที่เหมาะสม

ศูนย์วิจัยทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. การเข้าเป็นภาคีข้อตกลงของ GATT ว่าด้วยการอุดหนุนและภาษีตอบโต้
อาจกระทำได้ 2 วิธี คือ

5.1 เจรจาสองฝ่ายกับสหรัฐฯ เพื่อผูกมัดตนเองว่าจะไม่ให้การอุดหนุน
การส่งออกด้วยวิธีการต่าง ๆ และโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการก็จะต้องหยุดการอุดหนุน
การส่งออกไว้ในระดับนั้น และหลังจากนั้นจะต้องค่อย ๆ ยกเลิกมาตรการอุดหนุนต่าง ๆ ทั้งหมด
ในประเทศที่ให้แก่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด (2-5 ปี) เมื่อตกลง
กับสหรัฐฯ ได้แล้ว จึงแจ้งความจำนงค์ต่อ GATT ว่าจะเข้าเป็นสมาชิก และลงนามเข้าเป็นสมาชิก
ได้ที่ GATT ณ นครเจนีวา

5.2 เข้าเป็นภาคี กับคณะกรรมการว่าด้วยการอุดหนุน โดยการยอม
รับระเบียบการจัดทำข้อผูกมัดตามมาตรา 14 วรรค 5 คือ ประเทศภาคีซึ่งเป็นประเทศกำลัง
พัฒนาจะต้องพยายามให้คำมั่นสัญญาหรือข้อผูกพันที่จะลดการให้เงินอุดหนุนการส่งออก หรือยกเลิก
การใช้มาตรการนั้น ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นต่อการแข่งขันและการพัฒนาประเทศอีกต่อไป

4. เบื้องหลังและวิวัฒนาการของกฎหมายการเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุนของ
แคนาดา และสหรัฐฯ

4.1 เบื้องหลังและวิวัฒนาการ

การอุดหนุนหรือความช่วยเหลือที่อาจถูกตอบโต้ได้ของรัฐบาลต่างประเทศ
ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหรัฐฯ หลายฉบับ¹¹ คำนิยามของการช่วยอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้
ได้ไม่เคยถูกบัญญัติไว้ จากประวัติการใช้กฎหมายของสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายตอบโต้ทางอากร

¹¹ Laurie A. Comeron and Gerald C. Berg "The U.S. Counter-
vailing Duty Law and the Principle of General Availability," Journal
of World Trade Law, Vol. 19, No.5, 1985 p.498.

ฉบับแรกภายใต้ TARIFF ACT ปี 1897 กฎหมายนี้ได้ให้อำนาจ Secretary of Treasury ทำการประเมินใช้อากรตอบโต้คือ "เงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุน" ที่รัฐบาลจัดให้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อการส่งออกสินค้าที่ต้องเสียอากรขาเข้า ต่อมาในปี 1922 สภาได้แก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้คลุมถึงการผลิตภายในประเทศที่มีผลต่อการส่งออกด้วย TARIFF ACT ปี 1930 ได้ให้อำนาจ Secretary of Treasury ทำการกำหนดปริมาณความช่วยเหลือสุทธิระหว่างการออกกฎหมาย Tariff Act ปี 1930 และ Trade Agreement Act ปี 1979 องค์ประกอบส่วนใหญ่ตามกฎหมาย CVD ยังคงเหมือนเดิม

เมื่อข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ "แกตต์" ได้รับการลงนามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนได้ถูกจำกัด เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออก ซึ่งทำให้ไม่ได้ผลสมประสงค์ บทบัญญัติเดิมได้ใช้บังคับแก่ประเทศภาคีที่จัดให้ความช่วยเหลือเพื่อเป็นการเพิ่มการส่งออก หรือเพื่อเป็นการลดการนำเข้าประเทศ หากประเทศภาคีกำหนดว่า ความช่วยเหลือนั้นได้ก่อ หรือมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งยวดแก่ผลประโยชน์ของประเทศภาคีนั้น ก็จะต้องมีการพิจารณาความเป็นไปได้ในการจำกัดความช่วยเหลือ

ในปี 1955 (2498) ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติของแกตต์โดยประเทศภาคีตกลงว่า¹²

- 1) จะหยุดให้การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก ที่มีผลให้สินค้าส่งออกนั้นขายได้ในราคาต่ำกว่าการบริโภคภายในประเทศ
- 2) จะไม่ใช่วิธีให้ความช่วยเหลือเพื่อการส่งออก หากประเทศผู้ส่งออกนั้นมีส่วนแบ่งการค้าของโลกในผลิตภัณฑ์นั้นสูงเกินส่วน

ในช่วงเวลาที่กรันกรองกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้การช่วยอุดหนุน พร้อมกับการพัฒนารายการที่ถือว่าการช่วยเหลือเพื่อการส่งออก ความพยายามของสหรัฐฯ ในการ

¹² Lurie A. Cameron and Cerald C. Berg "The U.S. Counter-vailing Duty Law and the Principle of General Availability," Ibid. p. 499.

เสนอให้ใช้หลักการของกฎหมาย CVD เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ GATT ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะวาทบัญญัติของ GATT ไม่กว้างพอที่จะป้องกันอุตสาหกรรมสหรัฐฯ จากการช่วยเหลือที่ได้รับจากคู่แข่งต่างประเทศ และเพราะว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกามีมาก่อน GATT สหรัฐฯ จึงไม่ถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม GATT ในจุดนี้ และยังคงบังคับใช้อากรตอบโต้ได้โดยฝ่ายเดียว

ต่อมาประเทศภาคี GATT ได้บรรลุข้อตกลงเพิ่มบทบัญญัติใหม่สำหรับความช่วยเหลือที่มีลักษณะบิดเบือนทางการค้า สหรัฐฯ ได้เป็นผู้นำไปสู่การเจรจา และโดยการนี้ สภาได้ออก Trade Act ปี 1974 โดยย้ำถึงการเจรจาทำข้อตกลงที่จะปรับปรุงหลักการระหว่างประเทศในการใช้วิธีให้ความช่วยเหลือ สหรัฐฯ ได้หยิบยกปัญหาเกี่ยวกับหลักการของการให้ความช่วยเหลือในประเทศ โดยพยายามที่จะรวบรวมระเบียบที่ครอบคลุมการให้การช่วยเหลือที่ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ เข้าไว้ด้วย คู่ภาคีใน GATT ส่วนใหญ่ได้พิจารณาการใช้วิธีการให้การอุดหนุนอย่างเคร่งครัดว่าเป็นนโยบายภายใน ประเทศ เหล่านี้สนใจเพียงแค่ว่าจะเจรจาบทบัญญัติเรื่องการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดขอบเขตของการใช้กฎหมายตอบโต้ทางอากรที่สหรัฐฯ ใช้อยู่แต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น¹³

ในการเจรจารอบโตเกียวไม่เพียงแต่ห้ามการช่วยเหลือเพื่อการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเท่า ๆ กับสินค้าขั้นปฐม แต่ยังได้ตระหนักถึงความช่วยเหลือภายในประเทศที่ถูกใช้เป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งในการสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจนั้นสามารถส่งผลเสียหายทางการค้าได้ โดยจำกัดไว้เฉพาะในกรณีที่มีความช่วยเหลือนั้น

- ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตในประเทศ
- ทำความเสียหายขัดแย้งกับผลประโยชน์ หรือความตกลงภายใต้ GATT
- ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศคู่สัญญาเสียหาย

¹³ Lurie A. Cameron and Gerald C. Berg "The U.S. Countervailing Duty Law and the Principle of General Availability," Ibid. p. 499-501.

จากข้อตกลงในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียว สภาได้ให้
สัตยาบันโดยการออกกฎหมายใน Trade Agreement Act ปี 1979 บทบัญญัติของ CVD ภายใต้
กฎหมายใหม่ไม่ได้บัญญัติถึงคำนิยามที่ชัดเจนของความช่วยเหลือ แต่บัญญัติไว้ว่ามีความหมาย
เหมือนกับคำว่า "เงินช่วยเหลือ หรือการให้การอุดหนุน" ภายใต้มาตรา 303 เจตนารมณ์
เบื้องต้นของการกล่าวถึงคำนิยามดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติเดิม

กฎหมายได้บรรยายถึงประเภทของความช่วยเหลือที่อาจถูกคอมไวด์ได้
ไว้เป็นครั้งแรก ซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงพอ อันได้แก่ 1. การให้ความช่วยเหลือในการนำเข้าตาม
รายการที่ GATT บัญญัติไว้ (Illustration List) (แนบท้าย A) 2. การให้ความช่วยเหลือ
ภายในประเทศที่รัฐบาลจัดให้แก่อุตสาหกรรมหรือโครงการใด หรือกลุ่มใด ๆ เป็นพิเศษโดยเฉพาะ
ไม่ว่าจะมีเอกชนหรือเอกชนเป็นเจ้าของ และไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการผลิตหรือการส่งออก
ของสินค้าใด ๆ

ควรสังเกตไว้ด้วยว่าคำนิยามของความช่วยเหลือที่อาจถูกคอมไวด์ได้
ตามกฎหมายสหรัฐฯ ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยการเจรจาที่โตเกียว ในทางกลับกันการแก้ไขกฎหมาย
นั้นมุ่งถึงกระบวนการทางการบริหารและเพิ่มบทบัญญัติการพิสูจน์ความเสียหาย ในทางกลับกัน
Subsidies Code ใน GATT ได้ตระหนักถึงผลกระทบทางการค้าจากการให้ความช่วยเหลือ
ภายในประเทศไว้เป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ยังได้เน้นไว้ว่าความช่วยเหลือภายในประเทศนั้น
ถูกใช้โดยรัฐบาลก็เพื่อการส่งเสริมวัตถุประสงค์ นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ ในที่สุดก็
ไม่มีกฎหมายสหรัฐฯ หรือบทบัญญัติใน Subsidies Code ที่ให้คำนิยามอันชัดเจนของการให้ความ
ช่วยเหลือภายในประเทศที่เป็นตัววัดเป็นการค้า กฎหมายสหรัฐฯ เพียงแต่บัญญัติตัวอย่างไว้
ในคดีต่าง ๆ แต่ไม่ได้จำกัดประเภทการให้ความช่วยเหลือไว้ ตามตัวอย่าง Subsidies Code
ก็เพียงแต่รับรู้ว่าการช่วยเหลือภายในประเทศส่งผลกระทบทางการค้า และผู้เสียหายมีสิทธิใช้

มาตรการตอบโต้เท่านั้น ¹⁴

4.2 ข้อสังเกตบางประการต่อการเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ

ตามหลักของ Subsidies Code การอุดหนุน หมายถึง การให้ทุน สนับสนุนการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า โดยทั่วไปจะถูกจัดทำให้โดยรัฐบาล ซึ่งทำให้เกิด ผลประโยชน์ทางการเงินแก่ผู้ผลิต การกระจายสินค้า หรือบริการ การช่วยเหลือนี้มุ่งให้ความ ช่วยเหลือแก่ระบบเศรษฐกิจของชาติ และสังคม การช่วยเหลือนี้จะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันที่ได้ เปรียบในการผลิตสินค้าในประเทศนั้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการบิดเบือนของการค้าสากล ในสถาน- การณ์ที่บิดเบือนทางการค้านี้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อการผลิตของประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับการส่งเสริม ดังนั้นสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ก็ได้พยายามที่จะป้องกันอุตสาหกรรม ภายในประเทศที่จะต้องแข่งขันกับอุตสาหกรรมของประเทศอื่นที่ได้รับการช่วยเหลือโดยผ่าน รูปแบบของมาตรการที่เรียกว่า "Countervailing Duty" คือ อากรตอบโต้ ซึ่งบังคับภายใน เขตแดนของสหรัฐฯ เมื่อมีการใช้ CVD ซึ่งจะถูกระเบินในอากรที่เท่าเทียมกับความช่วยเหลือ ที่ให้เปล่าในสินค้าที่ได้นำเข้านั้น เพราะอากรตอบโต้มีจุดประสงค์ที่จะชดเชยข้อได้เปรียบของ อุตสาหกรรมที่เข้ามาแข่งขัน

Subsidies Code จะห้ามการให้ความช่วยเหลือแก่การส่งออกของ สินค้าอุตสาหกรรมการเหมืองแร่ ควบคุมการให้ความช่วยเหลือสินค้าจากเกษตรกรรม การประมง ป่าไม้ และวางรูปแบบของความช่วยเหลือในประเทศโดยคำนึงถึงการใช้อากรตอบโต้ ข้อตกลงนี้

14

สำหรับรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับ Subsidies Code เช่น หลักกฎหมาย ในการช่วยเหลือและการเก็บภาษีตอบโต้ในข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน, หลักกฎหมายและ การใช้กฎหมายกับกระบวนการสอบสวนในการเก็บภาษีตอบโต้ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ กระบวนการสอบสวนในการเก็บภาษีตอบโต้ของสหรัฐอเมริกา ผู้ที่สนใจสามารถดูได้จาก ประโมทย์ ธรรมนิชวัฒน์ "หลักการช่วยเหลือและการเก็บภาษีตอบโต้ในกฎหมาย เศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา: แนวโน้มของรูปแบบกฎหมายส่งเสริมการ ส่งออกของไทย" วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531 หน้า 19-106.

จะระบุว่า อากรจะต้องไม่มากไปกว่าความช่วยเหลือสุทธิที่ได้รับ และจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อ การนำเข้าของสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน ได้ก่อให้เกิดความเสียหายในอุตสาหกรรมของประเทศ นอกจากนี้ยังจัดให้มีการทำข้อตกลงในกรณีที่เกิดข้อพิพาทที่ไม่อาจยุติได้ ข้อตกลงนี้จะยอมให้มีการ ใช้มาตรการการตอบโต้ถ้าประเทศใดมีการถูกใช้มาตรการตอบโต้โดยไม่เป็นธรรม

ก่อนที่จะมีการใช้ Subsidies Code การสนับสนุนการส่งออกได้ถูกห้าม ถ้าความช่วยเหลือนั้นก่อให้เกิดการขายสินค้าส่งออกในราคาที่ต่ำกว่าระดับราคาที่ขายกันภายใน ประเทศนั้น และข้อห้ามดังกล่าวไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการส่งออกของสินค้าประเภทแร่ ก่อนหน้าข้อตกลง Subsidies Code ก็ไม่มีข้อบังคับอะไรเป็นพิเศษที่เกี่ยวกับการให้ความ ช่วยเหลือภายในประเทศ จะมีก็เพียงกล่าวถึงเล็กน้อยใน "แกดต์" ที่ว่า ในกรณีที่มีการร้องขอ ประเทศคู่กรณีก็ควรมีการตกลงปรึกษากัน เกี่ยวกับความช่วยเหลือที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ การส่งออก หรือเพื่อลดการนำเข้าของสินค้านั้น หลักการของ "แกดต์" จะใช้ในกรณีที่เห็น เหตุการณ์ได้ชัดเจนเท่านั้น

การตอบโต้ภายใน Subsidies Code นี้ มีจุดประสงค์เพื่อป้องกัน องค์การของประเทศผู้นำเข้าไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสินค้าที่ได้รับความช่วยเหลือ การตอบโต้จะถูกใช้หากการนำเข้าของสินค้าที่ได้รับความช่วยเหลือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ อุตสาหกรรมภายในประเทศในสินค้าเดียวกัน โดยไม่คำนึงว่าจะ เป็นสินค้าภายในประเทศหรือ สินค้าส่งออก ถ้าหากสินค้านั้น ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมในประเทศแล้ว มาตรการตอบโต้ก็จะถูกนำมาใช้ได้

Subsidies Code ได้กำหนดชัดเจนถึงเงื่อนไขการใช้มาตรการตอบโต้ สินค้านำเข้าที่ได้รับความช่วยเหลือ ภายใต้ข้อตกลงนี้รัฐบาลต้องเริ่มต้นทำการสอบสวนว่ามีการ ให้ความช่วยเหลือจริงหรือไม่ก่อน โดยการสอบสวนจะทำได้เมื่อ

- ก) มีหลักฐานที่สื่อให้เห็นว่ามีการช่วยเหลือจริง
- ข) มีผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ
- ค) มีความเกี่ยวข้องกับการได้รับความช่วยเหลือกับความเสียหายภายใน

ประเทศ

การสอบสวนจะยุติได้หากว่ามีข้อตกลงที่เป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย (under talking) ระหว่างรัฐบาลของประเทศที่ส่งออก และผู้นำเข้าที่ได้รับมอบอำนาจ (เจ้าหน้าที่ที่ได้รับอำนาจในการสอบสวน แต่โดยทั่ว ๆ ไปควรเป็นรัฐต่อรัฐ) โดยรัฐบาลของผู้ส่งออกตกลงที่จะกำจัดการช่วยเหลือที่ส่งผลกระทบ แต่แม้จะมีข้อตกลงเกิดขึ้น การสอบสวนอาจดำเนินต่อไปหากว่ารัฐบาลของผู้นำเข้า เห็นว่า เป็นสิ่งที่จำเป็น

อากรออบโต้จะถูกใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อกำหนดว่า สินค้านำเข้าที่ได้รับ ความช่วยเหลือนี้ได้นำให้เกิดความเสียหาย คุกคามประเทศ โดยความเสียหายนั้นจะต้องเป็น ผลโดยตรงจากการนำเข้าสินค้าที่ได้รับความช่วยเหลือ ไม่ใช่เป็นผลจากปัจจัยอื่น เช่น เป็น เพียงองค์ประกอบที่จะก่อความเสียหาย ในการสอบสวนข้อตกลงต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำการ สอบสวนของผู้นำเข้า พิจารณาถึงผลกระทบด้านปริมาณและราคาของสินค้านำเข้า การสอบสวน เบื้องต้นต้องกำหนดด้วยว่ามีความ เกี่ยวโยงกับการเพิ่มขึ้นของปริมาณสินค้านำเข้าที่ได้รับความ ช่วยเหลือว่าเพิ่มขึ้น เพราะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ พิจารณาด้านราคาของสินค้านั้นว่าก่อให้เกิด การลดราคาในตลาดหรือไม่ การสอบสวนถึงผลกระทบของการนำเข้าที่ได้รับความช่วยเหลือ ควรจะต้องรวมถึงปัจจัยการผลิตที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยศักยภาพของตลาด การผลิต เพราะอาจ มีผลกระทบทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการบริโภคได้

การบังคับใช้สิทธิของสหรัฐฯ ภายใต้ Subsidies Code ตามมาตรา 2 ของ Trade Agreement Act ปี 1979 ได้ยอมรับสิทธิและหน้าที่ของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม Subsidies Code เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างประเทศ ไม่ใช่กฎหมายภายในของสหรัฐฯ Code นี้ไม่สามารถสร้างสิทธิพิเศษของการกระทำใด ๆ ภายในสหรัฐฯ ได้ เฉพาะรัฐบาลของสหรัฐฯ เท่านั้นที่จะมีสิทธิใช้บทบัญญัติของข้อตกลงนี้คือประเทศผู้ลงนามอื่น ๆ ในกรณีสหรัฐฯ เป็นผู้เสียหาย ก็จะสามารถใช้กฎหมายภายในประเทศในการเก็บภาษีตอบโต้

5. คำกล่าวหาของสหรัฐฯ ว่าประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออก เพื่อเรียกเก็บ ภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ (Countervailing Duty)

5.1 คำกล่าวหา

โดยที่สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอและสหภาพแรงงานสหรัฐฯ ได้ยื่นคำร้อง
ต่อกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ กล่าวหาว่าประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอ
เพื่อให้มีการเรียกเก็บภาษีคอมโด CVD สำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอทุกประเภทจากประเทศไทย
โดยกล่าวหาว่าประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออกสิ่งทอด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่¹⁵

1) การให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม
การลงทุนแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอ

2) การให้บริการทางด้านนิคมอุตสาหกรรม

3) การคืนภาษี และการชดเชยภาษี

4) การลดค่ากระแสไฟฟ้าเป็นพิเศษ

5) การให้การอุดหนุนทางการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ

(Packing Credit)

สาระสำคัญของกฎหมายสหรัฐฯ เกี่ยวกับเรื่องการช่วยอุดหนุนการส่งออก
และการเก็บภาษีคอมโด

เมื่อมีการกล่าวหาว่าสินค้าที่นำเข้าสหรัฐฯ ได้รับการอุดหนุนการส่งออก
กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ จะดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ข้อเท็จจริง เป็นขั้นตอน ดังนี้

1) ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับจากผู้กล่าวหา

2) สอบสวนข้อมูลเพิ่มเติมจากรัฐบาล และภาคเอกชนของประเทศที่
เกี่ยวข้อง

3) ประกาศผลการสอบสวนเบื้องต้น (Preliminary Determination) ภายใน 150 วัน นับแต่วันที่มีการยื่นข้อกล่าวหา ในกรณีที่ประกาศว่าข้อกล่าวหาที่มีมูล
ผู้นำเข้าสินค้าจากประเทศนั้นจะต้องวางค้ำประกันการเสียภาษีคอมโดนับตั้งแต่วันที่ประกาศ
กรณีประเทศไทยกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ได้ออกประกาศผลการสอบสวนเบื้องต้นว่าสามารถ

¹⁵ อวัชชัย โสภานเสถียรพงศ์ สรุปรายงานการประชุม เรื่อง "สมาคมอุตสาหกรรม
และสหภาพแรงงานสิ่งทอสหรัฐฯ กล่าวหาว่าประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออก" กรมการค้า
ต่างประเทศ ธันวาคม 2527, หน้า 1-2.

พิสูจน์ได้ว่าไทยให้การอุดหนุนการส่งออกจริง โดยผ้าฝ้ายในอัตรา 6.01% และเครื่องนุ่งห่มในอัตรา 2.03%

4) หลังจากการออกประกาศเบื้องต้นแล้ว 75 วัน กระทรวงพาณิชย์ สหรัฐฯ จะออกประกาศขั้นสุดท้าย (Final Determination) ซึ่งหลังจากวันออกประกาศดังกล่าวนี้ ผู้นำเข้าจะต้องวางเงินสดค้ำประกันการเสียหายที่คาดว่าจะมีการกำหนดอัตราภาษีคอบโต้ที่แน่นอน

โดยในเรื่องเดียวกันนี้ทางสหรัฐฯ ได้เคยร้องเรียนเพื่อให้มีการเรียกเก็บภาษี CVD สำหรับการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศไทยเมื่อเดือนมิถุนายน 2521 โดยสหภาพแรงงานของสหรัฐฯ (The Amalgamated Clothing and Textile Workers Union) ได้ยื่นฟ้องต่อกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (International Trade Commission) ให้ขึ้นภาษีพิเศษเพิ่มจากอัตราปกติสำหรับสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่นำเข้าจากประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ คุรกี ศรีลังกา เปรู อินโดนีเซีย อาร์เจนตินา ฯลฯ โดยกล่าวหาว่าทางรัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอที่ส่งไปขายยังสหรัฐฯ มีผลให้อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปของสหรัฐฯ กระทบกระเทือน ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าดังกล่าวแล้วข้างต้นมีปริมาณความต้องการเพิ่มสูงขึ้น แต่ปริมาณการผลิตกลับลดลง เนื่องจากการนำเข้าทดแทนปริมาณการผลิตภายในประเทศเป็นจำนวนมาก และในครั้งนั้นกลุ่มผู้ผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปภายใต้การนำของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย ได้ร่วมกันออกค่าใช้จ่ายจ้างสำนักงานกฎหมายในสหรัฐฯ คือ Kemmendinger Whitaker & Kennedy ให้แก่ข้อกล่าวหาดังกล่าว ซึ่งผลวินิจฉัยปรากฏว่าประเทศไทยพ้นข้อกล่าวหา เนื่องจากผลการสอบสวนครั้งนั้นไม่พบว่า ประเทศไทยให้การอุดหนุนต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอ เรื่องจึงยุติลงเพียงนั้น¹⁶

¹⁶ ข้อมูลจากฝ่ายการค้าสิ่งทอระหว่าง กองส่งเสริมสินค้าออก กรมการค้าต่างประเทศ กรกฎาคม 2521 ในครั้งนี้ไม่มีข้อเท็จจริงรายละเอียดที่เกิดขึ้น รวมถึงข้อโต้แย้งดังนี้เป็น

ทางสหภาพแรงงานของสหรัฐฯ ให้เหตุผลในการร้องเรียนสำหรับประเทศไทยว่า:-



1. การนำสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ เข้าจากประเทศไทย

การนำสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอเข้าจากประเทศไทยในปี 2518 มีปริมาณ 48.2 ล้าน ตร.ทลา ส่วนปี 2519 มีปริมาณ 59.9 ล้าน ตร.ทลา และปี 2520 มีปริมาณ 47.2 ล้าน ตร.ทลา ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปี 2519 มีปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากถึงแม้ว่าในปี 2520 ปริมาณการนำเข้าจะลดลงก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในระดับเดียวกันกับปี 2518 ซึ่งก็ยังนับว่าเป็นการนำเข้าที่สูงอยู่ และสินค้าบางชนิด เช่น Knit shirts ได้เพิ่มขึ้นถึง 4,000%

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

ในกรณีที่สภาพแรงงานของสหรัฐฯ อ้างว่า สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่นำเข้าจากประเทศไทยเพิ่มสูงมากอย่างรวดเร็ว ก็เนื่องจากตัวเลขนำเข้าที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณค่ามาก นอกจากนี้ปริมาณนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยมีอัตราเพียงร้อยละ 0.89 และ 1.03 ในปี 2519 และ 2520 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับการนำเข้าของสหรัฐฯ ทั้งหมด นอกจากนี้ประเทศไทยยังนำเข้าฝ้ายจากสหรัฐฯ เข้าเป็นปริมาณถึง 42.40% ของการนำเข้าฝ้ายเข้าทั้งหมด เมื่อคิดเป็นมูลค่าแล้วไทยนำเข้าฝ้ายจากสหรัฐฯ ในปี 2520 มีมูลค่าถึง 1,193 ล้านบาท ส่วนการส่งออกสิ่งทอไปสหรัฐฯ ในปี 2520 มีมูลค่าเพียง 824 ล้านบาท เท่านั้น

2. การส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ

2.1 สภาพแรงงานของสหรัฐฯ อ้างว่า ประเทศไทยให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมทางด้าน Agro-Base Industry อุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งในฉบับที่ 3 และที่ 4 จึงทำให้การอุตสาหกรรมของไทยเพิ่มและขยายตัวขึ้นมากและรวดเร็ว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

การที่รัฐบาลไทยในฐานะประเทศที่กำลังพัฒนาต้องการจะสนับสนุนหรือส่งเสริมทางด้านอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมชนิดใดก็ตาม ก็เป็นสิทธิของรัฐบาลไทย



แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นฐานทางเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนอุตสาหกรรมชนิดที่ใช้วัตถุดิบมาจากทางด้านเกษตรกรรม เพราะเราเองก็ต้องการความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนคนไทย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับอุตสาหกรรมสิ่งทอนั้น ประเทศไทยต้องนำเข้าส่วนใหญ่เข้ามาผลิตสิ่งทอถึงร้อยละ 85 และในจำนวนนี้เป็นฝ้ายจากสหรัฐฯ ถึง 42.40%

2.2 รัฐบาลให้ผลประโยชน์กับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในด้านต่าง ๆ เช่น ได้รับการยกเว้นทางด้านภาษี (Corporate Income Tax) จากกำไรสุทธิเป็นระยะเวลา 3-8 ปี และสิ่งทอก็เป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และวัตถุดิบที่นำเข้าเพื่อผลิตสิ่งทอส่งออก ก็ได้รับการยกเว้นในด้านภาษีด้วย

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ้ายไทย

ตามกฎหมายของการส่งเสริมการลงทุนจะยกเว้นภาษีให้กับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในระยะ 3-8 ปี แต่ส่วนใหญ่แล้วจะพิจารณาให้เพียง 5 ปีเท่านั้น และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยกเลิกการส่งเสริมสำหรับสิ่งทอมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2514 โดยการเลิกการส่งเสริมจำพวกปั่นด้ายจากฝ้าย สิ่งทอทั้งหมด จำพวกฟอกขาว เดือนพฤษภาคม 2515 ได้ยกเลิกส่งเสริมจำพวกเครื่องนุ่งห่มสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์ ฝ้าย ใยเทียม และในปี 2516 ได้ยกเลิกการส่งเสริมจำพวกปั่นด้ายจากเส้นใยยึดใยประดิษฐ์ ด้ายหลอดเย็บผ้า

สำหรับการยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับวัตถุดิบ ก็เป็นเรื่องธรรมดาที่จำเป็นจะต้องให้ความสนับสนุน เพราะประเทศไทยเรายังไม่มี Export processing Zone แบบต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการให้ Incentive ของการส่งเสริมการลงทุน

2.3 รัฐบาลให้ผลประโยชน์กับธุรกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมซึ่งเขตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตบางชั้นและอุตสาหกรรมสิ่งทอที่อยู่ในเขตบางชั้นด้วย

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

การให้ผลประโยชน์กับธุรกิจอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมนั้น ก็เป็นสิทธิของรัฐบาลไทยที่พึงจะกระทำได้ เพื่อที่จะพยายามให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ไปรวมกันอยู่เป็นหมวดหมู่ เป็นเมืองอุตสาหกรรม เพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ถึงแม้ว่าธุรกิจอุตสาหกรรมใดที่เข้าไปตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมก็ตาม จะต้องมีการประกาศว่า อุตสาหกรรมชนิดใดที่เข้าไปตั้งแล้วจะได้รับผลประโยชน์ก็มีประโยชน์ที่จะได้ผลประโยชน์ทุก ๆ อุตสาหกรรมไป

อุตสาหกรรมสิ่งทอส่วนใหญ่มิได้เข้าไปตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมนี้ เนื่องจากได้ตั้งขึ้นก่อนประกาศเขตส่งเสริม เป็นส่วนใหญ่ (ได้สอบถามทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแจ้งว่า มีประมาณ 1-2 โรง ที่อยู่ในเขตส่งเสริม)

2.4 รัฐบาลให้ผลประโยชน์กับธุรกิจต่าง ๆ ทั้งที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือไม่ก็ตาม ถ้าสามารถส่งออกได้มากกว่า 20% ของการขายทั้งหมดแล้ว จะได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ เท่ากับธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

ไม่ปรากฏว่ามีการใช้มาตรการช่วยเหลือดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามสำหรับรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับส่งเสริมการลงทุนนั้น ทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

2.5 กองสิ่งทอของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้ให้ความช่วยเหลือแนะแนวทางในด้านการศึกษา ด้านเทคนิค ด้านบริหาร และฝึกคนให้กับผู้ผลิตสิ่งทอเพื่อการส่งออก โดยไม่คิดค่าบริการ

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องแนะนำช่วยเหลือ แนะนำแนวทางให้กับผู้ทำการค้าในด้านต่าง ๆ เพื่อให้รู้จักวิธีที่ถูกต้อง ประหยัดเวลา และแรงงาน ระเบียบในการส่งออกต่าง ๆ มิใช่จะกระทำแต่เฉพาะสิ่งทออย่างเดียว

5.2 ค่าตัดสิน เบื้องต้น

สำหรับค่าตัดสิน เบื้องต้นที่สหรัฐฯ ประกาศว่าแต่ละประเทศมีการช่วย
อุดหนุนการส่งออกโดย

<u>ประเทศ</u>	<u>มูลค่าการนำเข้าสิ่งทอของสหรัฐฯ</u> (หน่วย : เหรียญสหรัฐฯ)	<u>อัตราการอุดหนุนการส่งออก</u>	
		<u>สิ่งทอประเภท</u> <u>ผ้าผืน</u>	<u>ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ</u> <u>สำเร็จรูป</u>
1. อาร์เจนตินา	4,456,446	22.01	22.01
2. อินโดนีเซีย	85,223,000	0.83	0.636
3. มาเลเซีย	86,877,184	ไม่มี	0.57
4. เปรู	27,966,000	5.0	ไม่มี
5. ไทย	153,000,000	6.01	2.03
6. ตุรกี	22,000,000	15.77	16.97
7. ศรีลังกา	126,671,929	2.79	2.79

สำหรับประเทศอาเซียนอีก 2 ประเทศ คือ สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ นั้น
ปรากฏว่า ผลการพิจารณาเบื้องต้น สหรัฐฯ ได้ประกาศว่าสิงคโปร์ไม่มีการให้การอุดหนุนการ
ส่งออก ส่วนประเทศฟิลิปปินส์นั้นได้เลื่อนการพิจารณาออกไป

<u>รูปแบบการช่วยอุดหนุนของประเทศไทย</u>	<u>สิ่งทอประเภทผ้าผืน</u>	<u>ผลิตภัณฑ์สิ่งทอสำเร็จรูป</u>
(1) สินเชื่อเพื่อการส่งออก (Packing Credit)	0.65	1.17
(2) รับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน	0.01	0.03
(3) เงินช่วยเหลือค่าไฟฟ้า	0.08	2.23
(4) เงินชดเชยค่าภาษีอากร	1.28	2.58
(5) สิทธิพิเศษบริษัทการค้าสากล	0.01	0.00
รวม	<u>2.03</u>	<u>6.01</u>

สหรัฐจะจัดเก็บภาษีโต้ตอบในอัตราร้อยละ 2.03 สำหรับสินค้าผ้า และ ร้อยละ 6.01 สำหรับสิ่งทอ อนึ่งสำหรับการจัดเก็บภาษีโต้ตอบนั้น ตามกฎหมายสหรัฐได้ระบุว่า ในกรณีสินค้าที่นำเข้าเป็นสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนการส่งออกต้องเสียอากรขาเข้าอยู่แล้ว สหรัฐไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นและสามารถดำเนินการเก็บภาษีโต้ตอบได้ สำหรับสินค้าที่ไม่มีการเก็บภาษี ทางสหรัฐจะต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนจึงจะดำเนินการโต้ตอบได้ (รายละเอียดในส่วนนี้จะกล่าวถึงตอนวิเคราะห์ข้อกฎหมาย)

5.3 ข้อต่อสู้ค่ากล่าวหาของสหรัฐ

สำหรับประเทศไทยได้แก้อีกกล่าวหาเพื่อลบล้างข้ออ้างของสหรัฐ ที่ว่า สนับสนุนสินค้าสิ่งทอ 6.01% และสินค้าผ้า 2.03% โดยมีประเด็นพิจารณาดังนี้¹⁷

1. สินเชื่อเพื่อการส่งออกหรือ Packing Credit ที่สหรัฐ จำนวน ร้อยละ 1.17 สำหรับสิ่งทอ และร้อยละ 0.65 สำหรับสินค้าผ้า นั้น ไม่น่าจะมีอัตราสูงตามที่ สหรัฐ กล่าวหา เพราะเงินที่นำมาใช้เพื่อการดังกล่าว เป็นเงินที่ไม่มีต้นทุน คือ เป็นเงินสำรอง ตามกฎหมายที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จะมีต้นทุนอัตราดอกเบี้ยที่ ควรจะเป็น bench-mark¹⁸ ก็ไม่น่าจะสูงเท่าที่สหรัฐ คิด
2. เงินชดเชยค่าไฟฟ้าเพื่อส่งออกที่สหรัฐ จำนวนได้ร้อยละ 2.23 สำหรับสิ่งทอ และร้อยละ 0.08 สำหรับสินค้าผ้า นั้น ก็น่าจะพิจารณาในส่วนที่เป็นภาษีแอบแฝงอยู่
3. เงินชดเชยค่าภาษีอากรที่สหรัฐ จำนวนร้อยละ 2.58 สำหรับสิ่งทอ และร้อยละ 1.28 สำหรับสินค้าผ้า และถือเป็นการชดเชยเกินภาระภาษีที่เป็นจริงนั้น น่าจะมีการ ทบทวนและคำนวณใหม่ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาว่าสิ่งที่ไทยถือว่าเป็นการชดเชยนั้น สหรัฐ ถือ เป็น Subsidies หรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากตาราง I/O ที่ใช้ในการคำนวณอัตราชดเชย

¹⁷ หนังสือจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ลงวันที่ 4 มกราคม 2528 ถึงปลัดกระทรวง การคลัง, หน้า 2.

¹⁸ อัตราดอกเบี้ยที่ผู้ซึ่งประสงค์จะกู้ยืมเงิน จากธนาคารพาณิชย์จะต้องเสียตามปกติทางการค้า ทั่วไป และอัตราดอกเบี้ยทางธุรกิจทั่ว ๆ ไป หรือ bench-mark นี้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปทุก ๆ หกเดือน ซึ่งในขณะที่สินค้าสิ่งทอไทยดังกล่าวถูกเก็บภาษีคอบโต้ตอบ อัตราดอกเบี้ย bench-mark คือ ร้อยละ 13 คอปปี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อไทยยอมทำข้อตกลงระงับยับยั้งการดำเนินการ (Suspension Agreement) ในส่วนที่จะไม่ยื่นคำขอหรือรับสิน เชื่อ เพื่อการส่งออกภายใต้การช่วยเหลือ ของธนาคารแห่งประเทศไทย ในอัตราพิเศษ โดยผู้ส่งออกสามารถขอรับผลประโยชน์ได้ในอัตราปกติ อัตราดอกเบี้ยที่ผู้ส่งออกสามารถรับได้ในอัตราปกติขณะนั้นจึงเป็นร้อยละ 13 คอปปี.

สำหรับนาย Barringer ซึ่งเป็นนายความของฝ่ายไทยได้แนะนำวิธีการ
ต่าง ๆ ให้ภาครัฐบาลและเอกชนไทยพิจารณา ดังนี้¹⁹

1. ยอมรับกฎใหม่ที่ด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของสหรัฐฯ ซึ่งประกาศใช้
เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2527 ตามวิธีการดังกล่าวปรากฏว่าประเทศปานามาได้ยอมรับระเบียบ
ใหม่ดังกล่าว เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยกฟ้องการเรียกเก็บภาษีขาเข้าสิ่งทอเพิ่มขึ้น สำหรับทาง
ออกวิธีนี้ประเทศไทยเห็นว่าการยอมรับระเบียบใหม่ที่ด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าไม่มีผลเสียหายต่อ
ไทย แต่ต้องดูว่าที่ก่อนว่าสหรัฐฯ จะยุติการฟ้องประเทศปานามาหรือไม่

2. เพื่อให้สหรัฐฯ ยุติการฟ้องในการเรียกเก็บภาษีขาเข้าสิ่งทอเพิ่มขึ้น
ประเทศไทยก็อาจจะฟ้องศาลในสหรัฐฯ ว่าอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ ได้ดำเนินการฟ้องเกินกว่า
รายการที่จำเป็น และผู้เสียหายที่แท้จริงก็มีได้เป็นตัวแทนในการฟ้องครั้งนี้ สินค้าที่อยู่ในข่ายการ
ฟ้องก็มีมากมายเกินกว่าที่เป็นจริงได้

3. การเข้าร่วมเป็นภาคี Subsidies Code วิธีนี้สหรัฐฯ จะต้อง
ดำเนินการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น และการพิสูจน์ความเสียหายจะกระทำได้ยาก เพราะ
จะต้องคำนึงถึงประเทศที่ถูกฟ้องและรายการที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

6. ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคำกล่าวหา

1) ในระหว่างการสอบสวนของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ปรากฏว่าผู้นำเข้า
สิ่งทอในสหรัฐฯ ได้ยกเลิกสัญญาซื้อขายที่ได้ทำไว้กับผู้ส่งออกไทยหลายราย และได้ลดการสั่งซื้อ
เพิ่มเติม เนื่องจากไม่แน่ใจในเรื่องภาษีตอบโต้ที่อาจถูกเรียกเก็บ และภาวะการเงินที่จะเกิดขึ้น
ในการวางค้ำประกัน หรือวางเงินค้ำประกันการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศไทย

2) หากผลการสอบสวนของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ปรากฏว่าประเทศไทย
ให้การอุดหนุนการส่งออกสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ จะทำให้ถูกเรียกเก็บภาษีตอบโต้ ทำให้ต้นทุนการ

¹⁹ อวัชชัย ไสภาเสถียรพงศ์ "สรุปผลการดำเนินงาน เกี่ยวกับการที่สหรัฐฯ
พิจารณาเรียกเก็บภาษีสินค้าสิ่งทอจากไทยเพิ่มขึ้น" กรมการค้าต่างประเทศ, 2528 หน้า 3.

นำเข้าสิ่งทอจากไทยสูงกว่าการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศอื่นที่ไม่ถูกเรียกเก็บภาษีตอบโต้

3) สินค้าส่งออกอื่น ๆ จากไทยไปยังสหรัฐฯ ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว จะถูกกล่าวหาและเรียกเก็บภาษีตอบโต้เช่นเดียวกับสินค้าสิ่งทอได้ในอนาคต ทำให้สินค้าไทยไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ ได้

7. ยุทธวิธีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าที่สหรัฐฯ กล่าวหาว่าประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออก

ผลการพิจารณาของกระทรวงพาณิชย์ซึ่งได้พิจารณาหาทางแก้ไขในเรื่องการถูกสหรัฐฯ เรียกเก็บภาษีตอบโต้ CVD โดยร่วมปรึกษาหารือกับภาคเอกชน ได้สรุปทางออกไว้ 2 ประการ คือ

7.1 ทำข้อตกลงกับสหรัฐฯ ขอให้ระงับการสอบสวน (Suspension Agreement)

การระงับการสอบสวนจะกระทำได้โดยทำข้อตกลงกับสหรัฐฯ ยกเลิกการให้ประโยชน์แก่การส่งออกสิ่งทอตามมาตรการต่าง ๆ หรือทำข้อตกลงว่าฝ่ายไทยจะเก็บภาษีขาออกจากการส่งสินค้าสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ ในอัตราเท่ากับการอุดหนุนที่ให้แก่การส่งออกสิ่งทอ

การระงับการสอบสวน โดยการทำข้อตกลงจะมีผลเฉพาะค่ากล่าวหาเกี่ยวกับสิ่งทอเท่านั้น หากการกล่าวหาสินค้าอื่น ๆ ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการอุดหนุนการส่งออกเช่นเดียวกัน ก็จะต้องทำข้อตกลงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งการทำข้อตกลงดังกล่าวจะทำให้การอุดหนุนการส่งออกไปยังสหรัฐฯ หมดความหมาย และต้นทุนการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยจะเพิ่มสูงขึ้น เป็นการลดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดสหรัฐฯ

สำหรับบทบัญญัติของสหรัฐฯ ในเรื่องการยุติหรือการพักการสอบสวนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 704 ของกฎหมายข้อตกลงทางการค้าปี 2522 (Trade Agreement Act of 1979)

กฎหมายของสหรัฐฯ ในส่วนของการสิ้นสุดหรือระงับไว้ชั่วคราวของการสอบสวน

ตามกฎหมายข้อตกลงทางการค้าปี 2522 (Trade Agreement Act of 1979) ที่ได้บัญญัติ เรื่องเกี่ยวกับการสิ้นสุด หรือระงับไว้ชั่วคราวของการสอบสวน ไว้ในหัวข้อย่อย A ในภาค 7 มาตรา 704 (หรือ 19 United States Code 1671 C) ซึ่งการสิ้นสุดของการสอบสวน สามารถทำได้ตามบทบัญญัติของมาตรา 704 (a) คือ เจ้าหน้าที่ผู้บริหารหรือคณะกรรมการ (ITC) จะอนุญาตให้ยกเลิกการสอบสวนตามลักษณะย่อยนี้ได้ เมื่อได้แจ้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนทราบว่าผู้ร้องเรียนได้ถอนคำร้องเรียนแล้ว แต่ห้ามมิให้คณะกรรมการ (ITC) ยกเลิกการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นนี้ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้บริหารจะได้ทำการพิจารณากำหนดในขั้นต้นตามมาตรา 703 (b)

ส่วนการระงับไว้ชั่วคราวของการสอบสวน อาจทำได้เมื่อได้มีเหตุการณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของมาตรา 704 (b) คือ เมื่อรัฐบาลของประเทศที่ถูกกล่าวหาว่ามีการปฏิบัติในเรื่องการให้การช่วยเหลือทุนในประเทศนั้นยอมตกลง หรือผู้ส่งออกซึ่งเป็นต้นเหตุของการนำเข้าส่วนใหญ่ของสินค้าที่ถูกสอบสวนยอมตกลงในเงื่อนไขดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ประการที่ 1 จะขจัดการให้การช่วยเหลือทุนนั้นให้หมดสิ้นไปหรือจะชดเชยจำนวนของการช่วยเหลือทุนสุทธิโดยสิ้นเชิง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ส่งออกมายังสหรัฐอเมริกา ทั้งโดยตรง หรือโดยอ้อม ภายใน 6 เดือน หลังจากวันที่ได้มีการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราว หรือ

ประการที่ 2 จะเลิกส่งออกสินค้านั้นมายังสหรัฐอเมริกา ภายใน 6 เดือน หลังจากวันที่ได้มีการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราว และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้บริหารพิจารณา

กำหนดว่า มี "สถานการณ์ ซึ่งผิดปกติ" (Extraordinary Circumstances)²⁰ อยู่ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ตามกฎหมาย มาตรา 704 (c)(1) ก็อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารระงับ การสอบสวนไว้ชั่วคราวได้ เมื่อมีการยอมรับข้อตกลงจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือจากผู้ส่งออก ความที่ระบุไว้ในอนุมาตรา (b) เพื่อพิจารณาว่าข้อตกลงนั้นจะขจัดผลเสียหายของการส่งออกสินค้า ซึ่งกำลังถูกสอบสวน ซึ่งมีต่อสหรัฐอเมริกาให้หมดสิ้นไปหรือไม่ และในกรณีของการยอมรับข้อตกลง โดยรัฐบาลต่างประเทศว่าจะจำกัดจำนวนการนำเข้า ซึ่งสินค้าที่กำลังสอบสวนเข้ามาในสหรัฐอเมริกา นั้นความมาตรา 704 (c)(2) ได้บัญญัติไว้ โดยห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารยอมรับข้อตกลงนี้ เว้นแต่ 1) จะมีการร้องกันมิให้มีการกีด หรือตัดราคาของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ สหรัฐอเมริกากลาง เพราะการนำเข้าสินค้านั้น และ 2) จะมีการชดเชยการช่วยเหลืออย่างน้อย ร้อยละ 85 สำหรับการตกลงว่าจะจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า ซึ่งกำลังสอบสวนนั้น ความมาตรา 704 (c)(3) อนุญาตให้เจ้าหน้าที่บริหารตกลงในกรณีนี้ได้ เฉพาะกับรัฐบาลต่างประเทศ เท่านั้น โดยไม่อนุญาตให้ตกลง เช่นนี้กับผู้ส่งออก

7.2 การพิจารณาเข้าเป็นสมาชิกข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือ (Subsidies Code of 1979)

การเข้าเป็นสมาชิกข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือจะทำให้การกล่าวหา โดยภาคเอกชนของสหรัฐฯ ยุ่งยากและมีภาระการเงินสูงมาก เนื่องจากผู้กล่าวหาจะต้องเป็น

²⁰⁾ มาตรา 704 (c) (4) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "สถานการณ์ซึ่งผิดปกติ" หมายความว่า สถานการณ์ซึ่งขณะนั้น

(1) การระงับ การสอบสวนไว้ชั่วคราวจะเป็นคุณประโยชน์ต่ออุตสาหกรรม ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ยิ่งกว่าการดำเนินการสอบสวนต่อไป และ

(2) การสอบสวนสลับซับซ้อน กล่าวคือ

- 2.1 การปฏิบัติในการให้การช่วยเหลือมีจำนวนมาก และการปฏิบัติ เหล่านั้นก็สลับสน
- 2.2 ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็แปลกใหม่ หรือ
- 2.3 จำนวนผู้ส่งออกที่เกี่ยวข้องมีมาก

ที่เป็นภาคี และในอนาคตย่อมผูกพันที่จะพยายามลดมาตรการการช่วยเหลือหนุนลง ซึ่งในกรณีดังกล่าว จะเป็นผลเสียต่อไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้ไทยยังต้องพิจารณาว่าประเทศอื่น ๆ นั้น ไม่ได้มีข้อยกเว้นต่อกฎเกณฑ์ของแกตต์ดังเช่นสหรัฐฯ ดังนั้นกฎเกณฑ์ของแกตต์ในเรื่องความเสียหายซึ่ง เป็นเงื่อนไขในการเก็บภาษีตอบโต้ นั้น ยังคงมีอยู่ตามหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของแกตต์²³ ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อไทยจะ เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงฯ นี้ ไทยจะต้องทำข้อตกลงสองฝ่ายกับสหรัฐฯ ซึ่งจะมีการเรียกร้องต่าง ๆ จากฝ่ายสหรัฐฯ อีก ดังนั้นจึงต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่าการ เข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงฯ เกี่ยวกับการช่วยเหลือหนุนมี 1979 เพื่อผลประโยชน์เบื้องต้นในการต่อสู้กับสหรัฐฯ จะ เป็นผลดีในภาพรวมและในระยะยาวหรือไม่²⁴

เมื่อเปรียบเทียบผลดีและผลเสียแล้ว ในที่สุดก็ได้มีการลงนาม เพื่อทำข้อตกลงการปฏิเสธการขอรับประโยชน์ (Suspension Agreement) โดยความสนับสนุนของผู้ผลิตและผู้ส่งออกสิ่งทอประเภทผ้าฝ้ายและเส้นด้ายมากกว่าร้อยละ 85 ของมูลค่าที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ มีผลให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกทุกรายได้รับผลประโยชน์จากข้อตกลงนี้ ยังผลให้ผู้นำเข้าสิ่งทอจากไทยไม่ต้องวางค้ำประกัน หรือเงินสดเพื่อเป็นการประกันการเสียภาษีตอบโต้

สำหรับผลประโยชน์ที่ภาคเอกชนปฏิเสธไม่ขอรับ ประกอบด้วย Packing Credit ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาดทั่วไป ค่าลดหย่อนกระแสไฟฟ้า (เฉพาะสิ่งทอที่ส่งไปยังสหรัฐฯ) การรับคืนภาษีในอัตราที่สูงกว่าที่ได้ชำระ ซึ่งในเรื่องนี้ตามกฎหมายสหรัฐฯ การคืนภาษีสำหรับส่วนประกอบที่สามารถมองเห็นได้ (Physical Incorporation) เท่านั้น จึงจะจัดไม่เป็นการอุดหนุนการส่งออก

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "บรรยากาศของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน" วารสารกฎหมาย, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, 2529 หน้า 172-173.

²⁴ "ไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน" ปรคอ่าน สุรัตน์ ศรีสุวรรณผลโต ข่าวพาณิชย์ วันที่ 11 เมษายน 2528 หน้า 1-9.

สำหรับผู้ผลิตและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป²⁵ เห็นว่าอัตราที่ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูปถูกเรียกเก็บภาษีคอบโต้ยังอยู่ในอัตราคำ แม้จะถูกเรียกเก็บภาษีคอบโต้ก็ยังสามารถขายแข่งขันในตลาดสหรัฐฯ ได้ จึงปฏิเสธที่จะทำข้อตกลง โดยนายกสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทยได้ให้ความเห็นว่า เมื่อกำนวณเปรียบเทียบแล้วคิดว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการอุดหนุนจะมากกว่าอัตรา CVD 2% ที่สหรัฐฯ กำหนด นอกจากนั้นการส่งออกเครื่องนุ่งห่มยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บริการอุดหนุนทางด้าน Export Packing Credit เพื่อให้การส่งออกคล่องตัวและแข่งขันกับประเทศอื่นได้ อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องการรวบรวมผู้ส่งออกให้ได้เกิน 85% ดังนั้น ถ้าให้เลือกระหว่างการทำข้อตกลงการปฏิเสธการขอรับประโยชน์ (Suspension Agreement) กับการยอมให้สหรัฐฯ เรียกเก็บภาษีคอบโต้ CVD แล้ว เห็นว่าควรเลือกวิธีหลัง

8. ข้อตกลงในการปฏิเสธการขอรับประโยชน์²⁶ (Suspension Agreement)

8.1 สาระสำคัญในข้อตกลงการปฏิเสธการขอรับประโยชน์ (Suspension Agreement)

เฉพาะสิ่งทอประเภทผ้าผืนและเส้นด้ายที่ส่งไปยังสหรัฐฯ (renunciation) ของภาคเอกชน นับแต่วันที่ได้มีการประกาศลงนามทำข้อตกลงใน Federal Register²⁷ เมื่อ 4 มีนาคม 2528 ได้แก่ การปฏิเสธ

²⁵ ความเห็นของนายกสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทยต่อที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาคอที่สหรัฐฯ กล่าวหาว่าประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออกครั้งที่ 2/2528 ณ ห้องประชุมกระทรวงพาณิชย์.

²⁶ ข้อตกลงในการปฏิเสธการขอรับประโยชน์นี้แบ่งเป็น 2 ตอน ตอนแรกเป็นเรื่องของภาคเอกชนที่ยินยอมโดยความสมัครใจจะไม่ยื่นขอรับผลประโยชน์จากภาครัฐบาล และตอนที่สองนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐบาลไทยในการติดตามผลว่า ภาคเอกชนได้ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือไม่ โดยภาครัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในแง่การขอรับหรือปฏิเสธผลประโยชน์

²⁷ การลงนาม ในข้อตกลงนี้จะมีผลตามกฎหมายได้เมื่อได้ประกาศลงนามทำข้อตกลงนี้ใน "รัฐกิจจานุเบกษา".

- การซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินของผู้ส่งออกในอัตราพิเศษ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ทั้งนี้ผู้ส่งออกยังสามารถได้รับผลประโยชน์ หากการซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินจะอยู่ในอัตราการค้าปกติ หรือ bench-mark ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยคำนวณได้ล่าสุด
- การลดค่ากระแสไฟฟ้าเป็นพิเศษ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- การชดเชยภาษี และการคืนภาษีอากร เฉพาะส่วนที่เกินความที่ทางสหรัฐฯ สอบสวนข้อเท็จจริงได้ หากภายใน 1 ปี เมื่อถึงระยะการทบทวนการปฏิบัติการตามข้อตกลงปรากฏว่าผู้ผลิตและผู้ส่งออก ยังได้รับการชดเชยภาษีเกินกว่าที่ควร ผู้ส่งออกจะต้องคืนเงินชดเชยจำนวนนั้น รวมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ทางราชการไทย
- บริษัทการค้าระหว่างประเทศ (Trading Firm) ปฏิเสธการรับผลประโยชน์จากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 40/2521 ในการหักค่าใช้จ่ายได้สองเท่าของการที่ใช้ในการโฆษณาหรือการออกไปตลาดในต่างประเทศ และการได้รับความอนุเคราะห์ทางการเงิน โดยมีเงื่อนไขก่อนปรนติเศษจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- การซื้อลดเงินเชื่ออุตสาหกรรม (Industrial Bill) ของผู้ผลิตและผู้ส่งออกในอัตราพิเศษอื่น ๆ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ทั้งนี้ยังสามารถได้รับประโยชน์จากการซื้อลดเงินเชื่ออุตสาหกรรมในอัตราร้อยละ 60 ซึ่งในขณะนี้สหรัฐฯ ถือว่าเป็นอัตราที่ให้แก่อุตสาหกรรมอื่น ๆ เป็นการทั่วไป
- การยื่นขอ หรือรับผลประโยชน์ที่อยู่ในข่ายที่จะถูกเรียกเก็บภาษีคอมไดต์
- ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกไปยังสหรัฐฯ จะยื่นขอหรือรับผลประโยชน์ใด ๆ ซึ่งอยู่ในข่ายหรืออาจอยู่ในข่ายที่จะถูกเรียกเก็บภาษีคอมไดต์ จะต้องแจ้งให้สหรัฐฯ ทราบล่วงหน้าก่อนหน้า 30 วัน เป็นอย่างน้อย
- ผู้ผลิตและผู้ส่งออกไปยังสหรัฐฯ จะต้องแจ้งให้สหรัฐฯ ทราบ เป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่จะดำเนินการขออนุญาตตั้งโรงงานในเขตส่งเสริมการส่งออก หรือการขอรับผลประโยชน์ตามมาตรา 35 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ปี 2522



8.2 การติดตามผลโดยภาครัฐบาล (monitor)

เพื่อให้ข้อตกลงระหว่างผู้ผลิตและผู้ส่งออกประเภทผ้าผืนและเส้นด้ายไปยังสหรัฐฯ กับกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ มีผลในทางปฏิบัติ ภาครัฐบาลของไทยตกลงที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงเงื่อนไขข้อตกลงที่ภาคเอกชนของไทยปฏิเสธการขอรับผลประโยชน์
- จัดส่งข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นให้แก่กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ เพื่อแสดงว่าผู้ผลิตและผู้ส่งออกได้ปฏิบัติตามข้อตกลง
- ยินยอมให้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และรวบรวมสถิติที่จำเป็นให้แก่กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ
- แจ้งกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ กรณีที่ทราบว่าผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกได้ทำการส่งสิ่งทอประเภทผ้าผืนและเส้นด้ายไปสหรัฐฯ โดยผ่านประเทศที่สาม
- แจ้งกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ในกรณีที่ภาครัฐบาลจะไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามเงื่อนไขของข้อตกลง
- แจ้งกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกสิ่งทอประเภทผ้าผืนหรือเส้นด้ายไปยังสหรัฐฯ โดยตรงหรือผ่านประเทศที่สาม ยื่นขอหรือได้รับประโยชน์ต่างๆ ที่ได้ทำการปฏิเสธตามข้อตกลง หรือกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกอยู่ในข่ายที่จะได้รับขอรับหรือได้รับประโยชน์ชนิดใหม่ หรือทดแทนส่วนที่เคยได้รับ

ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลง จะต้องจัดส่งข้อมูลดังกล่าวทุกระยะ 3 เดือน

8.3 ผลการตัดสินใจสุดท้ายในการพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้

จากผลการตัดสินเบื้องต้นสหรัฐฯ พิจารณาว่าผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยให้การอุดหนุนการส่งออกร้อยละ 2.03 ทางภาคเอกชนโดยสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย เห็นว่าอัตราอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับต่ำ จึงยินยอมที่จะให้มีการ

สอบสวนไปจนถึงขั้นสุดท้าย และสหรัฐฯ ได้ประกาศผลการสอบสวนขั้นสุดท้ายเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2528 ว่า มีการให้การลดทอนการส่งออกจริงเพียงร้อยละ 0.80 สำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสิ่งทอประเภทผ้าผืนและเส้นด้ายซึ่งได้ทำข้อตกลง Suspension กับสหรัฐฯ โดยยินยอมที่จะไม่รับสิทธิที่ได้รับจากรัฐบาลที่จัดอยู่ในข่ายที่เป็นการลดทอนการส่งออก อันได้แก่ ค่ากระแสไฟฟ้า Packing Credit การชดเชยภาษีในการส่งออกส่วนที่เกิน Physical Incorporated ในสินค้าที่ส่งออก ฯลฯ และกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสิ่งทอปฏิบัติตาม Suspension และรายงานการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษที่หน่วยงานของรัฐบาลได้ให้กับผู้ส่งออกไปให้สหรัฐฯ ทราบ ซึ่งต่อมาได้รับรายงานจากที่ปรึกษากฎหมาย Mr. Arthur J. Lafave ว่าการดำเนินการได้ส่วนของสหรัฐฯ ได้มีผลชี้ขาดออกมาแล้วว่า รัฐบาลไทยได้ให้การลดทอนในการส่งออกสิ่งทอผ้าผืนและเส้นด้ายไปยังสหรัฐฯ เป็นจำนวนร้อยละ 3.82 ซึ่งผู้นำเข้าจะต้องถูกเรียกเก็บภาษีพิเศษเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากประเทศไทยได้ทำข้อตกลง Suspension กับสหรัฐฯ ผู้นำเข้าจึงไม่ ต้องถูกเรียกเก็บภาษีพิเศษเพิ่มขึ้น

ส่วนการปฏิบัติตามข้อตกลง Suspension นั้น ที่ปรึกษากฎหมายเชื่อว่า ประเทศไทยได้กระทำตามข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้ ยกเว้นเรื่องการชดเชยภาษีอากรในการส่งออกซึ่งได้ปรับปรุงใหม่โดยใช้ Input และ Output ปี 2523 และได้ประกาศใช้ตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ 2529 เป็นต้นมา แต่ยังไม่ได้กำหนดอัตราชดเชยภาษีการส่งออก (Physically Incorporated) สำหรับผู้ส่งออกที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง Suspension ขึ้น เหตุที่ไม่สามารถ กำหนดอัตราชดเชยภาษี Physically Incorporated ได้ก็เนื่องจากเมื่อได้มีการคำนวณ อัตราการชดเชยภาษี Physically Incorporated ตาม Input และ Output ปี 2523 แล้ว จะมีอัตราการชดเชยสูงกว่าอัตราการชดเชยภาษีในการส่งออกที่ได้ประกาศใช้ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2529 (อัตราชดเชยที่กำหนดขึ้นใหม่ภายหลังการทำ Suspension Agreement)

อัตราชดเชยภาษีการส่งออกที่ผู้ส่งออกภายใต้ข้อตกลง Suspension ได้รับอยู่ขณะนี้ เป็นอัตราสมระหว่าง Input, Output ปี 2518 และ 2523 หากเมื่อมีการ ทบทวน (review) การชดเชยภาษีอากรการส่งออกใหม่แล้ว อัตราการชดเชยที่จ่ายให้แก่ผู้ ส่งออกภายใต้ข้อตกลง Suspension ในขณะนี้ก็จะไม่เป็นไปตาม Input และ Output ปี 2523 ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ว่า ประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลง Suspension ที่ได้ทำไว้กับสหรัฐฯ ในข้อที่ว่า "ไม่ได้ทำการปรับปรุงอัตราการชดเชยทันทีที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง อัตราชดเชยภาษีอากรในการส่งออก" ซึ่งขณะนี้ทางสำนักงาน เศรษฐกิจการคลังกำลังดำเนินการ แก้ไขอัตราชดเชยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น²⁸



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ หนังสือกรมการค้าต่างประเทศ ที่ พณ.304/1327 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2530 ถึงกรมศุลกากร และหนังสือกรมศุลกากร ที่ กค.608/5030 ลงวันที่ 15 เมษายน 2530 ถึง ปลัดกระทรวงการคลัง .

ตารางการดำเนินการฟ้อง CVD

จากนั้นสหรัฐฯ มีเวลา 20 วัน ที่จะพิจารณา รัฐบาลสหรัฐฯ ทำการฟ้อง ประเทศไทย เมื่อ วันที่ 20 กรกฎาคม 2527	คำฟ้องและคำเนิการ สืบสวน	เริ่มทำการสืบสวนตั้งแต่ วันที่ 8 สิงหาคม 2527	การสืบสวนและคอยแบบสอบถาม ชั้นแรกจะต้องให้แล้ว เสร็จภายใน 85 วัน แต่ในกรณีของไทย เนื่องจาก จากมีรายการซึ่งอยู่ในข่าย การสืบสวนจึงต้องอาหุออกไป 150 วัน จากวันฟ้องร้อง	ผลการสืบสวนเบื้องต้น จึงได้เลื่อนออกไปจาก เดิม 12 ตุลาคม เป็น 17 ธันวาคม 2527
--	-----------------------------	--	---	--

หลังจากการตัดสินเบื้องต้น 75 วัน

ก็จะพิจารณาการตัดสินขั้นสุดท้าย

พิจารณาการตัดสินขั้นสุดท้าย

เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2528

ศูนย์วิจัยกฎหมาย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิเคราะห์การ เก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ

การเข้ามาตราการ เรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยเหลือหรือ CVD นี้มีผลกระทบต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

1. ละเมิดต่อข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือ (Subsidies Code)

ตามกฎหมาย Tarriff Act ปี 1930 ของสหรัฐฯ ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้าที่นำเข้าจากประเทศอื่น โดยการริเริ่มของรัฐบาลเอง หรือเปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมในประเทศ ซึ่งได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสินค้าอย่างเดียวกันจากประเทศอื่นซึ่งตนมีหลักฐานว่าเป็นสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนจากประเทศนั้น ร้องเรียนต่อรัฐบาลให้พิจารณาดำเนินการเรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้าที่นำเข้านั้น เพื่อเป็นการลดล้างผลของการอุดหนุนที่ทำให้สินค้านำเข้านั้นได้เปรียบสินค้าอย่างเดียวกันที่ผลิตในประเทศ ซึ่งตามกฎหมายของแอกต์ และข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือที่สหรัฐฯ เป็นภาคีสมาชิกอยู่ ได้มีบทบัญญัติว่าภาคีสมาชิกประเทศใดจะดำเนินการ เรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้านำเข้าจากประเทศภาคีสมาชิกอื่นได้ ก็ต่อเมื่อมีหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะยืนยันให้เห็นได้ว่าสินค้านิดนั้นได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลของอีกประเทศหนึ่งจริง และการนำเข้าสินค้านิดนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรืออย่างมากต่ออุตสาหกรรมในประเทศของคนที่มีสินค้านิดดังกล่าว และความเสียหายเช่นว่าจะต้อง เป็นผลมาจากการนำเข้าสินค้านิดนั้นอย่างแท้จริงด้วย มิใช่เป็นผลมาจากสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่อุตสาหกรรมในประเทศได้รับด้วย แต่โดยที่สหรัฐฯ มีการใช้กฎหมายว่าด้วยการเรียกเก็บภาษีตอบโต้มาก่อนที่จะมีการจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีการและการค้า ซึ่งภายใต้กฎหมาย Tariff Act ที่ตราขึ้นในปี 1897 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลสหรัฐฯ (Secretary of Treasury) ในการพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้านำเข้า ซึ่งอยู่ในข่ายที่จะต้องเสียอากรขาเข้า (Dutiable Merchandise) ซึ่งตนมีหลักฐานว่าได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลประเทศอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ว่าสินค้านิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมอย่างเดียวกันในประเทศจริงหรือไม่ ทั้งนี้โดยอ้าง

สิทธิตาม "grandfather right"²⁹ ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่ให้แก่กฎหมายของรัฐภาคีที่มีอยู่ก่อนปี 2490 (1947) ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้

แม้ว่าในปี 2518 ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดให้มีการพิสูจน์ความเสียหายในกรณีที่จะพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้านำเข้าที่ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้า (Duty Free Merchandise) แต่สำหรับสินค้านำเข้าที่อยู่ในข่ายต้องเสียอากรขาเข้า ในกรณีที่มีการพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้ รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความเสียหายแต่อย่างใดและแม้ว่าต่อมาสหรัฐฯ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อตกลงทางการค้าปี 2522 (Trade Agreement Act of 1979) กำหนดให้มีการพิสูจน์ความเสียหายในกรณีที่มีการพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้านำเข้า ไม่ว่าจะ เป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าหรืออยู่ในข่ายต้องเสียอากรขาเข้าด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของแกตต์ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงมีการกำหนดเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะดำเนินการพิสูจน์ความเสียหาย เช่นว่า ก็ต่อเมื่อสินค้าดังกล่าว เป็นสินค้าที่มีการนำเข้าจากประเทศภายใต้ข้อตกลง (Country Under the Agreement) ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวหมายถึงประเทศที่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลืออุดหนุน (Subsidies Code) ขณะเดียวกับประเทศนั้นจะต้องเจรจาจัดทำข้อตกลงสองฝ่ายกับสหรัฐฯ เพื่อให้คำมั่นว่าตนจะต้องยกเลิกการให้การอุดหนุนตามเงื่อนไขที่รัฐบาลสหรัฐฯ กำหนดด้วยและจากบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ วางเงื่อนไขให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการพิสูจน์ความเสียหายต้องทำข้อตกลงกับรัฐบาลสหรัฐฯ ว่าตนจะต้องยกเลิกการให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมความเงื่อนไขที่สหรัฐฯ กำหนดซึ่งในระยะหลัง ๆ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยว่าต้องยกเลิกภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี อันทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่สามารถรับเอาเงื่อนไข

²⁹ โดยปกติแล้ว เมื่อมีสนธิสัญญาซึ่งได้มีการให้สัตยาบันโดยถูกต้องแล้ว กฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นกฎหมายภายในเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศที่ขัดต่อสนธิสัญญานั้นก็ควรจะตกไปนับแต่วันที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ แต่ในกรณีข้อ 1 (b) ของพิธีสารการบังคับใช้ชั่วคราวนี้กลับอนุญาตให้กฎหมายที่มีผลอยู่ก่อนที่ GATT จะมีผลบังคับใช้นั้น มีผลบังคับใช้ต่อไปเรื่อย ๆ แม้ว่าขัดกับ GATT ก็ตาม .

ดังกล่าวได้เพราะเป็นการบีบคั้นมาก และการให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเองอยู่มาก ทั้งข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนตามมาตรา 14 วรรค 5 เองก็ยังยินยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาใช้มาตรการให้การอุดหนุนดังกล่าวได้โดยมิได้มีการบังคับว่าจะต้องยกเลิกภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แต่อย่างไร คงกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าให้ประเทศกำลังพัฒนายกเลิกการให้การอุดหนุน ดังกล่าว เมื่อการให้การอุดหนุนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในด้านการแข่งขันและพัฒนาของคนอีกต่อไปเท่านั้น อุปสรรคดังกล่าวทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยไม่สามารถตัดสินใจ เข้า เป็นภาคีสมาชิก ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนแต่อย่างไร เพราะจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพิสูจน์ความเสียหาย ภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกาที่เคยยังไม่ยอมทำข้อตกลงสองฝ่ายกับสหรัฐายินยอมยกเลิกให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมตาม เงื่อนไขที่สหรัฐกำหนดดังนั้นจึงถือได้ว่าการกระทำของสหรัฐ เป็นการขัดต่อข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน เพราะ เป็นการทำให้ประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย จะพึงได้รับภายใต้แกตต์และข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน ต้องสูญเสียหรือเสื่อมเสียไป

ในเรื่องการถูกเรียกเก็บภาษี CVD นี้ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศไทย ควรใช้สิทธิตามมาตรา 18 ของแกตต์ ที่ว่า "เป็นประเทศกำลังพัฒนา" ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน หรืออยู่ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศในรูปแบบต่าง ๆ โดยให้สิทธิพิเศษทางการค้าและภาษีแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ เพื่อช่วยให้อุตสาหกรรมสามารถเติบโตได้ในระยะเริ่มแรก เช่น ลดภาษีเครื่องจักรอุปกรณ์ที่นำเข้ามาเพื่อการผลิต รวมทั้งการคืนภาษีแก่ผู้ผลิตที่นำเข้าวัตถุดิบเพื่อการผลิต ส่งออก เป็นต้น ทั้งนี้ใช้ข้ออ้างว่าเป็นการใช้มาตรการชั่วคราว ซึ่งไม่ขัดต่อกฎของแกตต์ ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อท่าทีของสหรัฐ และหาทางเตรียมรับสถานการณ์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไว้ล่วงหน้าอย่างรอบคอบเกี่ยวกับประเด็นนี้ แกตต์ควรกำหนดกฎเกณฑ์เพิ่ม เพื่อจำกัดหรือจัดสิทธิซึ่งเปรียบเสมือนการกีดกัน และการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ โดยเร็ว เพราะเป็นข้ออ้างที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบมาก เป็นการบิดเบือนระบบการค้าระหว่างประเทศ มิฉะนั้นแล้วแม้แต่การสร้าง

ถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการคมนาคม การสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อช่วยด้านชลประทานคือ
เกษตรกร อาจถูกนำมาเป็นข้ออ้างว่าเป็นการใช้มาตรการอุดหนุนวิธีหนึ่งก็ได้

2. ละเมิดข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

ในเรื่องการเรียกเก็บภาษีคอมโต้ CVD นี้ เห็นว่าการกระทำของสหรัฐฯ ได้
ละเมิดบทบัญญัติของ MFA ตามมาตรา 9 วรรค 1 ในส่วนที่ว่าประเทศภาคีจะงดเว้นการใช้
มาตรการกีดกันทางการค้าเพิ่มขึ้น เพราะจะเป็นผลให้การดำเนินการเพื่อบรรลุลัทธิประสงค์
ตามข้อตกลงประสมความล้มเหลว และการฟ้องร้องของสหรัฐฯ ในครั้งนี้เป็นเพียงการสร้าง
ความกดดันต่อการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการสอบสวนของสหรัฐฯ เท่านั้น โดยสหรัฐฯ
มีจุดประสงค์ที่จะบิดเบือนความเป็นจริงโดยอาศัยการตีความข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนไปในทาง
ที่ตนเห็นชอบ โดยข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน เป็นข้อตกลงที่เขียนขึ้นโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อ
ให้เหมาะสมต่อความต้องการของคน และเป็นเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องต่อสู้เพื่อความ
ถูกต้อง แต่เนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้วได้ปฏิบัติผิดต่อระเบียบของข้อตกลงฯ
หลายต่อหลายครั้งจึงเป็นการยากที่จะกล่าวถึงเรื่องการบิดเบือนจากความเป็นจริง

กฎหมาย CVD ของสหรัฐฯ นี้เป็นเรื่องที่ซับซ้อน และประเทศไทยต้องทำความเข้าใจ
เพื่อที่จะจัดหาสิทธิพิเศษอันเป็นการสนับสนุนซึ่งไม่อาจจะถูกคอมโต้ได้³⁰ เช่น

1. ความช่วยเหลือในสิ่งของซึ่งโดยสภาพไม่อาจจะถูกคอมโต้ได้ คือ หมายถึงความ
คงสภาพซึ่งจะต้องประกอบเข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์โดยตรงนั้น ไม่อาจจะถูกคอมโต้ได้
เช่น สี สารเคมีที่ใช้ในการผลิต ไม่อาจถูกคอมโต้ได้ ในขณะที่ความช่วยเหลือในเรื่องของไฟฟ้า
การช่วยเหลือในด้านกู้ยืมเงิน (Packing Credit) อาจถูกคอมโต้ได้
2. มาตรการภายใต้กฎหมายสหรัฐฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อัน เป็นการทั่วไป
ความช่วยเหลือที่ไม่อาจจะคอมโต้ได้นั้นจะต้องเป็นการให้แก่ทุก ๆ รายในอุตสาหกรรมส่วนนั้น

³⁰ Surakiart Sathirathai "Thailand and International Trade
law" Chulalongkorn University, 1987 p. 40-41.

เช่น ผู้ผลิตสิ่งทอ สิ่งทอทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศ หรือเพื่อการส่งออก ได้รับความช่วยเหลือในด้านกู้ยืมเงิน (Packing Credit) การกู้ยืมเงินอัตราดอกเบี้ยต่ำนี้ก็ไม่อาจจะถูกตอบโต้ได้ ดังนั้นในขณะที่ประเทศไทยประสบปัญหาถูกเรียกเก็บภาษี CVD ก็เนื่องจากการเป็นการให้เฉพาะแก่ผู้ส่งออกเท่านั้น ดังนั้นลักษณะรูปแบบหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมการส่งออกของไทย ในหลักสำคัญทั่ว ๆ ไปควรอ้างอิงหลักเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาเรื่อง "หลักการช่วยเหลือที่ให้การทั่วไป" (General availability) โดยกฎหมายไทยควรมีบัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะให้ความช่วยเหลือไว้กว้าง ๆ ว่า "...จะให้การช่วยเหลือกับทุกกิจการโดยไม่จำกัดว่ากิจการนั้นจะทำได้ หรือผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกหรือไม่ก็ตาม..." ส่วนการพิจารณาให้การช่วยเหลือในแต่ละกรณีปล่อยให้ เป็นดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถ เลือกให้การช่วยกับกิจการใดก็ได้ ถ้าหากถูกสหรัฐอเมริกาเรียกเก็บภาษีตอบโต้เราก็สามารถอ้างหลักกฎหมายต่อสู้ได้ว่า หลักเกณฑ์ของไทยเป็นการช่วยเหลือที่ให้การทั่วไปที่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถเก็บภาษีตอบโต้ได้ ตามหลักกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายคณะกรรมการบริหารการค้าระหว่างประเทศ (ITA) ซึ่งการบัญญัติกฎหมายของไทยโดยอ้างอิงหลักเกณฑ์นี้ประกอบจะ เป็นประโยชน์กับประเทศไทย ดังนั้นควรให้ความสนใจและพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นส่วนนี้ด้วย

ข. มาตรการเอมบาร์โก (Embargo)

โดยเหตุที่ปัจจุบันสหรัฐฯ กำลังประสบปัญหาภายในประเทศอย่างหนักทั้งจากการขาดดุลการค้าและขาดดุลงบประมาณ จึงทำให้สหรัฐฯ ต้องดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า (Protectionism) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สหรัฐฯ จึงได้ประกาศใช้มาตรการระงับการนำเข้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากไทย ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่งที่มาขัดขวางการส่งออกของไทย โดยเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2528 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศห้ามมิให้ไทยส่งสินค้าประเภทเครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐฯ หรือที่เรียกว่า Embargo โดยอ้างว่าไทยส่งสินค้าหมวดเครื่องนุ่งห่มทั้งประเภทมีโควต้า และไม่มีโควต้าเกินกว่ายอดรวม (Aggregate Limit) ในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ที่กำหนดไว้สำหรับปี 2528 คือ 83.13 ล้านตารางหลา สหรัฐฯ ได้สั่ง Embargo สินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากไทย ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2528 คาดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วง 2 เดือนสุดท้ายของข้อตกลง

จะมีมูลค่าประมาณ 1,160 ล้านบาท รวมทั้งจะสร้างปัญหาเกี่ยวเนื่องมายังอุตสาหกรรมค่อเนื่องในประเทศ³¹.

1. พื้นฐานและข้อเท็จจริงโดยทั่วไป ในด้านข้อตกลงสิ่งทอระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ได้แบ่งกลุ่มสินค้าออกเป็น 2 หมวด คือ

1.1 หมวดที่ไม่ใช่เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งผ้าผืนและด้ายก็รวมอยู่ในหมวดนี้ด้วย มีการควบคุมโควต้า 9 รายการ จาก 32 รายการ โดยมีการกำหนดยอดโควต้าให้เป็นจำนวนตารางหลาของแต่ละรายการที่ควบคุม

1.2 หมวดเครื่องนุ่งห่ม สหรัฐฯ มีการกำหนดโควต้าควบคุมเฉพาะรายการ (Specific Item) 13 รายการ จาก 76 รายการ ซึ่งกลุ่มนี้จะมีการกำหนดปริมาณนำเข้าที่แน่นอนไว้ในแต่ละปีหรือที่เรียกว่าประเภทมีโควต้า ส่วนที่เหลือ 63 รายการ (Non-Specific Item) จะไม่มีการกำหนดปริมาณนำเข้า แต่เมื่อมีการนำเข้าถึงเพดานที่จะทำใหักระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศสหรัฐฯ แล้ว ก็จะมีการเจรจาเพื่อกำหนดปริมาณนำเข้าอีกครั้งหนึ่ง หรือที่เรียกว่า ประเภทไม่มีโควต้า ซึ่งทั้ง 76 รายการนี้จะมีการกำหนดโควต้าควบคุมปริมาณรวม (Aggregate Quota)

ตั้งแต่ไทยได้ทำข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐฯ เป็นครั้งแรกเมื่อปี 2514 นั้น สหรัฐฯ ได้กำหนดปริมาณนำเข้าไว้ในหมวดเครื่องนุ่งห่ม จำนวน 53 ตารางหลา จนกระทั่งถึงปี 2528 กำหนดปริมาณนำเข้าเป็น 83.13 ล้านตารางหลา ขณะเดียวกันในข้อตกลงนี้ก็ยังคงได้ระบุไว้เป็นโหลหรือชิ้นด้วย นอกเหนือจากการกำหนดเป็นตารางหลาดังกล่าวข้างต้น ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา การระบุปริมาณนำเข้าทั้ง 2 ประเทศส่วนมากจะดูแลเฉพาะ Specific Item เป็นสำคัญ และไม่เคยนำปริมาณสินค้าในกลุ่ม Non-Specific Item มาคิดรวมกับกลุ่ม Specific

³¹ สุภาพรพร หาญเทพินทร์ "รายงานการศึกษาวิเคราะห์เชิงภารกิจกันทางการค้าสิ่งทอของสหรัฐอเมริกากับผลกระทบต่อประเทศไทย" ฝ่ายวิจัยสินค้าอุตสาหกรรม กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2531, หน้า 9.

เลย ประกอบกับเมื่อเริ่มทำสัญญาในปี 2526 นั้น ปริมาณควบคุมรวม 76 รายการ มียอดเป็น ตารางหลายสูงกว่ายอดควบคุมเฉพาะรายการทั้ง 13 รายการรวมกัน ซึ่งทำให้ประเทศไทย สามารถส่งส่วนที่เหลืออีก 63 รายการ (Non-Specific Item) ได้บ้าง

แต่ในปี 2528 สหรัฐฯ ได้มีการเจรจากับประเทศไทยเพื่อกำหนดการ ควบคุมเฉพาะรายการ (Specific Item) เพิ่มขึ้นอีก 3 รายการ เป็นยอดรวมทั้งหมด 16 รายการ โดยไม่ได้ทำการขยายโควตาควบคุมปริมาณรวม (Aggregate Quota) ให้ จึงทำให้ยอดรวมของ Specific Item สูงกว่ายอดโควตา รวมของหมวดเครื่องนุ่งห่มที่ ประเทศไทยได้รับอยู่ นั่นคือ ยอดรวม Specific Item มีปริมาณ 86.26 ล้านตารางหลา ในขณะที่ยอดโควตา รวมในหมวดเครื่องนุ่งห่มมีเพียง 83.13 ล้านตารางหลา³² และเนื่อง จากการส่งออกในปี 2527 และ 2528 สามารถส่งสินค้าตามรายการที่มีการกำหนดโควตาได้ เต็มเกือบทุกรายการ³³ เมื่อรวมกับการส่งออกสินค้าที่ไม่มีการคุมโควตา ทำให้มีปริมาณสูง เกินโควตา รวม (ceiling) ซึ่งในเรื่องนี้ทางการสหรัฐฯ ก็ได้หักท้วงมาประการใด คงเพียง แค่ตรวจสอบสถิติสินค้าที่มีการกำหนดโควตา 20 รายการเท่านั้น จนกระทั่งวันที่ 8 ตุลาคม 2528 จึงได้เริ่มกักสินค้าจากประเทศไทยให้ผ่านด่านศุลกากร สินค้าไทยจึงไปตกค้างอยู่ใน ด่านกักสินค้าเป็นจำนวน 23 ล้านตารางหลา³⁴

³² อภิชาติ อภิวัฒนา "สถานการณ์และการค้าสิ่งทอของต่างประเทศกับผลกระทบต่อ ประเทศไทย" ฝ่ายแผนและประเมินผล กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2528, หน้า 14-15.

³³ ช่วง 2 ปีของสัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ทางประเทศไทยได้ส่งสินค้าเครื่อง นุ่งห่มไปยังประเทศสหรัฐฯ เกินโควตาโดยในปี 2527 ส่งเกินไป 18.6 ล้านตารางหลา โดย ที่สหรัฐฯ ไม่ได้มีท่าทีที่จะยับยั้งการนำเข้าแต่อย่างใด ทำให้ประเทศไทยเชื่อกันว่าสหรัฐฯ คง ไม่ถือเรื่องโควตา รวมเป็นหลัก ดังนั้นในช่วง 9 เดือนของปี 2528 ประเทศไทยส่งผลิตภัณฑ์ เครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐฯ เกินโควตาปริมาณรวมของปี 2528 ไป 11.4 ล้านตารางหลา ด้วย ความเกรงกลัวว่าร่างเจเนกินส์ บิลล์ จะออกมาบังคับใช้.

³⁴ อรุณ โอสมานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสาร วิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยบ็องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 18.



2. การเจรจาการค้าเพื่อแก้ไขปัญหาจากมาตรการเ็มบาร์โก (Embargo)

2.1 ข้อเสนอของสหรัฐฯในการแก้ไขปัญหา

ทางสหรัฐฯ ได้มีการยื่นข้อเสนอที่จะแก้ไขปัญหากการระงับการนำเข้าจากมาตรการเ็มบาร์โก 2 ทางด้วยกัน คือ ³⁵

1. สหรัฐฯ เสนอข้อเสนอใหม่แก่ไทย คือ การตัดโควต้าหลักที่ประเทศไทยมีอยู่โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 28 โดยไม่ให้มีอัตราเพิ่มในปีต่อไป และยังมี การเพิ่มโควต้าบังคับอีก 10 รายการ รวมทั้งยังเอาสินค้าที่อยู่นอกเหนือข้อตกลงเข้ามาควบคุมด้วย

2. สหรัฐฯ จะใช้มาตรการเ็มบาร์โกคือ ไม่ยินยอมให้สินค้าที่เกินโควต้ายอดควบคุมรวมเข้ามาในประเทศสหรัฐฯ โดยจะกักไว้ที่ท่าเรือจนกว่าจะพ้นปี 2528

มาตรการข้อ 1 เป็นมาตรการที่ประเทศไทยไม่สามารถยอมรับได้ สหรัฐฯ จึงใช้มาตรการเ็มบาร์โก โดยมีผลบังคับตั้งแต่ 8 ตุลาคม 2528 เป็นต้นมา ทางภาคเอกชนและภาครัฐบาลต่างพยายามที่จะหาทางเจรจากับสหรัฐฯ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในช่วงแรกทางฝ่ายรัฐบาลได้ออกมาชี้แจงว่า เป็นเรื่องปกติธรรมดา เพราะประเทศไทยส่งสิ่งทอไปเกินเอง ทางเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ จึงดำเนินคามกฎระเบียบ แต่เมื่อถูกเรียกร้องจากทางภาคเอกชนมากขึ้น ทางรัฐบาลจึงออกมาเป็นผู้นำในการเจรจา³⁶

2.2 การเจรจาทำข้อตกลงรอบใหม่ ในที่สุดทั้ง 2 ฝ่าย คือ สหรัฐฯ และไทย จึงได้ตกลงกันมีสาระสำคัญดังนี้

1. ร่นระยะเวลาโควต้ายืดไปให้เร็วขึ้นกว่าเดิม 1 เดือน คือ เริ่ม

³⁵ สรุปรายงานธุรกิจ ธนาคารกสิกรไทย ปีที่ 16, ฉบับที่ 22 ประจำงวด 16-30 พฤศจิกายน 2528.

³⁶ เมื่อวันที่ 3-14 พฤศจิกายน 2528 คณะผู้แทนไทยซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าและมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ พร้อมเจ้าหน้าที่ได้เดินทางไปเจรจากับสหรัฐฯ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว.

ปีโควต้า 2529 ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2528 - 31 ธันวาคม 2529 เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้สินค้าที่ถูกกักไว้ สามารถนำเข้าไปยังสหรัฐฯ ได้ทันทีในวันที่ 1 ธันวาคม 2528 แทนที่จะต้องคอยถึงสิ้นปี 2528

2. ขยายข้อตกลงออกไปอีก 1 ปี ถึงปี 2531 เพื่อให้มีโอกาสยืมโควต้าปี 2531 มาใช้ในปี 2530 ได้

3. สำหรับโควต้าที่ส่งออกเกินในปี 2527 จำนวน 18,677,957 ตารางหลา และที่จะตรวจสอบส่วนเกินได้ในระยะ 11 เดือนแรกของปี 2528 ซึ่งต่อมาปรากฏว่าส่งออกเกิน 12,351,171 ตารางหลา สหรัฐฯ จะคิดเป็นจำนวนเพียง 23 ล้านตารางหลา โดยให้ไทยเฉลี่ยใช้คืนในปีโควต้า 2529 จำนวน 3 ล้านตารางหลา ปี 2530 จำนวน 8 ล้านตารางหลา และปี 2531 จำนวน 12 ล้านตารางหลา

4. สำหรับจำนวนสินค้าที่ถูกกักไว้หรือที่ถูกเอ็มบาร์โกนั้น ได้คาดว่าในระยะแรกจะมีจำนวน 4.1 ล้านตารางหลา ซึ่งทางฝ่ายไทยจะเฉลี่ยใช้คืนในปี 2529 จำนวน 2.1 ล้านตารางหลา ปี 2530 จำนวน 1 ล้านตารางหลา และปี 2531 อีก 1 ล้านตารางหลา³⁷

โดยสรุปในปี 2529 ประเทศไทยจะต้องหักโควต้าคืนสหรัฐฯ ทั้งสิ้นจำนวน 5.1 ล้านตารางหลา ปี 2530 คืน 9 ล้านตารางหลา และปี 2531 จำนวน 13 ล้านตารางหลา

การที่ไทยพยายามใช้คืนโควต้าในปีแรก ๆ ในปริมาณน้อยกว่าในปี 2530 และ 2531 โดยคาดว่าตลาดในสหรัฐฯ อาจจะอ่อนไหวลงในระยะหลัง และหากจะให้การลดโควต้าโดยกระทันหันในระยะแรก จะทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากยังมีได้มีโอกาสปรับตัวรับภาวะที่ตลาดซื้อสำคัญได้หดตัวลง แต่ปรากฏว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อเริ่มปีโควต้า 2528/2529 นับแต่ 1 ธันวาคม 2528 เป็นต้นไป สินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยที่ทะลักเข้าไปยังสหรัฐฯ เพราะถูกกักไว้ ๗ ล้านชุดกากร เป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 23 ล้านตารางหลา มากกว่าจำนวนที่คาดคิดไว้ แต่ขั้นแรกซึ่งประมาณว่าจะมีสินค้าที่ถูกกัก ๗

³⁷ หนังสือแลกเปลี่ยนลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2528 และ 26 พฤศจิกายน 2528 ระหว่างเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ William A. Brown และปลัดกระทรวงการค้าต่างประเทศ อาสา สารสิน.

ด้านศุลกากรสหรัฐฯ เพียง 4.1 ล้านดอลลาร์เท่านั้น จึงเป็นเรื่องที่ทางราชการไทยจะต้องหาทางเจรจากับสหรัฐฯ ให้มีการผ่อนการชำระโควตาดำคืนในระยะ 3 ปี คือจากปี 2529-2531 ค่อยไป เพราะหากต้องหักโควตาดำคืนในส่วนที่ถูกเอ็มบาร์โกทั้งหมดจำนวน 23 ล้านดอลลาร์ ในทันที ย่อมจะเป็นการกระทบกระเทือนอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยอย่างหนัก ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น คือการปิดโรงงาน การเลิกจ้างแรงงาน ซึ่งจะเป็นปัญหากระทบกระเทือนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐ ฝ่ายสหรัฐฯ เองก็มีปัญหาทางด้านการเมืองภายใน โดยกลุ่มอิทธิพลที่มีผลประโยชน์ต่าง ๆ พยายามเฝ้ามองการปฏิบัติของทางรัฐบาลสหรัฐฯ ว่า จะเข้มงวดในการควบคุมโควตาดำคืนมากน้อยเพียงไร เจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ จึงพยายามที่จะหาทางตกลงผ่อนปรนในเรื่องนี้อย่างเจ็บที่สุด เพื่อให้เป็นการกระตุ้นความสนใจของกลุ่มผลประโยชน์ของสหรัฐฯ แต่การดำเนินการใด ๆ โดยหลีกเลี่ยงมิให้เป็นที่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนในประเทศไทยเป็นการยากยิ่ง เพราะเสรีภาพในการรายงานข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยเป็นไปอย่างกว้างขวาง ข่าวบางข่าว เมื่อถูกตีพิมพ์ออกไปแทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ กลับมีผลในแง่ลบในบางครั้ง³⁸

2.3 ข้อดีและข้อเสียของการทำข้อตกลงฉบับใหม่³⁹

ข้อดี

- 1) การที่สหรัฐฯ ยอมยกเลิกเอ็มบาร์โก (Embargo) เร็วขึ้น ทำให้สิ่งทอไทยสามารถส่งเข้าไปขายในตลาดสหรัฐฯ ได้เร็วกว่าที่กำหนดไว้ 1 เดือน (1-31 ธันวาคม 2528)
- 2) ปริมาณสินค้าที่ไทยส่งไปขายเกินข้อตกลง (Over Shipments) ในปี 2527 และ 2528 จำนวน 23 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ยอมให้นำมาเฉลี่ยหักจากโควตาในปี 2529, 2530 และ 2531 จำนวน 3, 8 และ 12 ล้านดอลลาร์ ตามลำดับ แทนที่จะถูกหักในปี 2529 เพียงปีเดียว ช่วยให้ผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอไทยไม่รุนแรงนัก

³⁸ อรุณ ใสสถานนท์ "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยมัธยมราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (2528-2529) หน้า 20 (สำหรับรายละเอียดของข้อตกลงฉบับนี้ โปรดดู "สรุปภาวะอุตสาหกรรม" ปี 2528 ธนาคารแห่งประเทศไทย หน้า 149-152)

³⁹ สรุปภาวะอุตสาหกรรมปี 2528 ธนาคารแห่งประเทศไทย หน้า 152-153.

เนื่องจากความต้องการของตลาดสิ่งทอในอนาคตมีความไม่แน่นอนสูงกว่าในระยะสั้น

ข้อเสีย

1) ตามข้อตกลงใหม่ เครื่องนุ่งห่มสำเร็จรูปจากไทยถูกควบคุมโควต้ามากขึ้น โดยได้มีการเพิ่มรายการสินค้าที่ถูกกำหนดโควต้าแน่นอนในปีที่ 3 ของข้อตกลงอีก 3 รายการ และปีที่ 4 อีก 1 รายการ รวมสินค้าเครื่องนุ่งห่มที่ถูกกำหนดโควต้าทั้งสิ้น 20 รายการ เทียบกับข้อตกลงเดิมซึ่งมีการควบคุมเพียง 16 รายการ

2) รายการเครื่องนุ่งห่มสำเร็จรูปที่ถูกจำกัดปริมาณแน่นอน (Specific Limit) ในปี 2529 จำนวน 20 รายการนั้น มีปริมาณโควต้ารวม 101.52 ล้านตารางทอนแต่ปรากฏว่า ตามข้อตกลงใหม่ กำหนดให้ไทยต้องส่งสินค้าทั้งมีโควต้าและไม่มีโควต้าออกได้รวมกันสูงสุดเพียง 95.05 ล้านตารางทอน ดังนั้นแม้ว่าไทยจะระมัดระวังในการส่งออกตามโควต้าของสินค้าแต่ละรายการแล้วก็ตาม โอกาสที่ไทยจะส่งออกเกินโควต้ารวมก็ยังมีอยู่มาก นอกจากนั้นสินค้ารายการอื่น ๆ แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดโควต้าแน่นอน แต่หากมีการส่งออกสินค้านอกโควต้ามากเท่าใด ก็อาจกระทบต่อการส่งออกของสินค้าในโควต้าได้

3) มีการกำหนดโควต้ารวมของผลิตภัณฑ์ที่ทำจากขนสัตว์ ซึ่งไม่เคยถูกจำกัดปริมาณส่งออกมาก่อน โดยได้มีการจำกัดปริมาณส่งออกรวมในปี 2529, 2530 และ 2531 แต่จำนวนครึ่งหนึ่งของปริมาณที่กำหนดแต่ละปีดังกล่าวจะต้องถูกนำมาหักจากปริมาณโควต้ารวมในหมวดเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งทำให้ปริมาณโควต้ารวมที่จะส่งออกได้ลดน้อยลงไปอีก

2.4 การให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยงานของรัฐฯ บางประการต่อผู้ประสบปัญหามาตรการ เอ็มบาร์โก (Embargo)

จากการที่สมาคมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทยได้ขอให้กรมศุลกากรพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางศุลกากรแก่ผู้ประกอบการด้านสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ถูกประเทศสหรัฐฯ ใช้มาตรการการห้ามนำเข้า⁴⁰ กรมศุลกากรพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า หากแม้

⁴⁰ หนังสือสมาคมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่ม ที่ 229/2528 ลงวันที่ 23 ตุลาคม 2528 และ ที่ 230/2528 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2528.

ในขณะนี้ทางประเทศสหรัฐอเมริกาจะยกเลิกมาตรการการกีดกันนำเข้าซึ่งสิ่งทอโดยอนุญาตให้ส่งออกเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2528 ก็ตาม แต่ผลจากการดำเนินการดังกล่าว เป็นเหตุให้ประเทศไทยไม่สามารถส่งสิ่งทอออกไปยังสหรัฐอเมริกาได้ในช่วงวันที่ 8 ตุลาคม 2528 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2528 ซึ่งกระทบกระเทือนถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางศุลกากรดังนี้

1. กรณีผู้ประกอบการนำวัตถุดิบเข้ามาผลิตส่งออกตามมาตรา 19 ทวิ ซึ่งการนำเข้าดังกล่าวผู้นำเข้าจะต้องวางหลักประกัน เป็น เงินสดหรือหนังสือค้ำประกันธนาคารพาณิชย์เท่ากับค่าภาษีอากร โดยจะต้องทำการผลิตส่งออกภายใน 1 ปี และกฎหมายไม่มีบทบัญญัติให้ขยายระยะเวลาได้ เมื่อผู้ประกอบการถูกนโยบายห้ามนำเข้า ทำให้ไม่สามารถส่งออกภายในกำหนดเวลาได้

2. กรณีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง เป็นคลังสินค้าทัณฑ์บน ประเภทโรงผลิตสินค้า ซึ่งมีระเบียบกำหนดให้วางหนังสือค้ำประกันของธนาคารพาณิชย์กึ่งหนึ่งของวัตถุดิบที่นำเข้ามา และกำหนดให้ผลิตส่งออกภายใน 1 ปี เมื่อผู้ประกอบการถูกนโยบายห้ามนำเข้ามีผลให้วัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปมีจำนวน เพิ่มขึ้นทำให้ต้องวางหนังสือค้ำประกัน เพิ่มขึ้นตลอดจนไม่สามารถผลิตส่งออกภายใน 1 ปี แต่เงื่อนไขเวลานี้อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจขยายระยะเวลาได้

โดยที่ปัญหาและความเดือดร้อนอันเกิดจากนโยบายห้ามนำเข้าดังกล่าว สมควรที่ทางราชการจะให้ความช่วยเหลือเพื่อหยุดไว้ซึ่งอุตสาหกรรมของประเทศไม่ต้องประสบความหายนะ กรมศุลกากรจึงเห็นควรให้ความช่วยเหลือทางศุลกากร คือ.- ⁴¹

(1) ผู้นำเข้ามาผลิตส่งออกตามมาตรา 19 ทวิ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการขยายเวลา จึงใช้วิธีอนุมัติให้จัดตั้ง เป็นคลังสินค้าทัณฑ์บน

⁴¹ โดยการนี้ได้ออกคำสั่งทั่วไป กรมศุลกากร ที่ 34/2528 เรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการด้านสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ถูกนโยบายห้ามนำเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา (Embargo)

ประเภทโรงผลิตสินค้าชั่วคราวสำหรับผู้ประกอบการที่มีโรงงานผลิตของตนเอง และคลังสินค้า
 ทัณฑ์บนชั่วคราวสำหรับผู้ประกอบการที่ไม่มีโรงงานผลิต ทั้งนี้เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่
 ครบกำหนดการส่งออกตามมาตรา 19 ทวิ

(2) ผู้ประกอบการด้านคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าจะ
 ขยายเวลาให้อีกไม่เกิน 1 ปี และผ่อนผันการเรียกเก็บเงินประกันเพิ่มกรณีวิฤตภัยหรือสินค้า
 สำเร็จรูปที่เก็บอยู่ในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าและประสบปัญหาดังกล่าวชั่วคราว
 จนกว่าเหตุการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ

(3) สำหรับมาตรการเพื่อป้องกันการแอบอ้างการเข้ามาตราการช่วย
 เหลือข้างต้นโดยไม่สุจริตใจนั้น ทางสมาคมภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้คัดกรองรับรองมา
 ขึ้นหนึ่งก่อนและกรมศุลกากรจะตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสินค้าที่มีอยู่ประกอบไป
 ด้วย

3. วิเคราะห์มาตรการเอ็มบาร์โก

ในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างไทย-สหรัฐฯ กำหนดรายการเสื้อผ้าสำเร็จรูป
 ทั้งสิ้น 72 รายการ และใน 72 รายการนี้ มีกำหนดโควตาไว้ 20 รายการ ส่วนที่เหลืออีก
 52 รายการ ยังมีได้มีการกำหนดโควตา แต่ทั้งนี้จะส่งรายการทั้ง 72 รายการนี้ รวมกันได้ไม่
 เกินโควตา รวม เช่น ในปี 2528 จะส่งรวมกันได้ไม่เกิน 83 ล้านตารางหลา ก่อนที่จะได้มีการ
 ทำข้อตกลงครั้งที่ 4 การส่งสินค้ารายการที่มีได้กำหนดโควตาที่มีได้ทำด้วยขนสัตว์ (non-wool)
 จะส่งเกินระดับปรึกษาหารือ (Consultation level) 700,000 ตารางหลาไม่ได้ หากต้อง
 การส่งเกินจากนี้ จะต้องขอความเห็นชอบจากสหรัฐฯ ก่อน ซึ่งในบางครั้ง สหรัฐฯ อาจใช้วิธี
 ถ่วงเวลาไม่ให้ความเห็นชอบการส่งสินค้าในรายการนั้น ๆ ก็ส่งออกได้เพียง 700,000
 ตารางหลา ซึ่งโดยเจตนาเรียบร้อยแล้ว สินค้าไม่ควรจะมีโควตา แต่การกลับกลายเป็นว่า สินค้า
 มีโควตาเพียง 700,000 ตารางหลา สำหรับเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ทำด้วยขนสัตว์ (wool) ก็มีปัญหา
 เช่นเดียวกัน คือ หากต้องการส่งเกินระดับปรึกษาหารือ 100,000 ตารางหลา ก็ต้องขอความ
 เห็นชอบจากสหรัฐฯ ก่อน ผู้รับผิดชอบในการเจรจาในเรื่องสิ่งทอในขณะนั้น จึงได้ขอยกเลิกระดับ
 ปรึกษาหารือ (Consultation level) ขึ้นเสีย โดยได้มีการตกลงกันว่า สินค้าที่ยังไม่มีการ

กำหนดโควตานั้น ประเทศไทยจะส่งออกไปในจำนวนเท่าใดก็ได้ หากถึงระดับที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดของสหรัฐฯ แล้ว สหรัฐฯ จึงจะมาขอเจรจาจากกำหนดโควตากับฝ่ายไทย ในทางปฏิบัติ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ จึงมิได้เข้มงวดในการออกใบอนุญาตสำหรับสินค้าที่ไม่มีโควตา เมื่อผู้ส่งออกยื่นขอส่งออกสินค้าที่ไม่มีการกำหนดโควตา ก็จะสามารถได้รับใบอนุญาตให้ส่งออก ในที่สุด เมื่อมีการส่งสินค้าที่มีโควตาและไม่มีโควตาเข้าไปสหรัฐฯ เป็นจำนวนมาก เกินปริมาณรวมสหรัฐฯ จึงใช้มาตรการเอ็มบาร์โก โดยกักสินค้าจากไทยมิให้ฝ่ายค้านศุลกากร ซึ่งมาตรการเอ็มบาร์โกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญต่ออัตราการเติบโตของการนำเข้าให้สัมพันธ์สอดคล้องกับอัตราการเติบโตของตลาดอุตสาหกรรมภายในประเทศ แม้จะมีข้อตกลง MFA อยู่ก็ตาม แต่แรงกดดันจากการนำเข้าสิ่งทอก็เพิ่มมากขึ้นอย่างถาวรตลอดเวลา ส่งผลในอนาคตว่าสหรัฐฯ คงจะพยายามออกกฎหมายในรูปแบบใหม่ ๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้

ผลกระทบของการเอ็มบาร์โกในช่วง 2 เดือนที่ผ่านมา ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายอย่างมหาศาลของอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศไทย สินค้าที่ส่งไปในช่วงดังกล่าวที่ถูกกักไม่ยอมให้ผ่านเข้าไป โดยเฉพาะสิ่งทอ การจำหน่ายขึ้นอยู่กับฤดูกาลเป็นหลัก การที่โดนกักไว้นานเท่าไรก็มีเวลาจำหน่ายน้อยลงเท่านั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอื่น ๆ ด้วย เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า มันสำปะ พอกย้อม กระจก ชิป ไม้แขวน และฟองน้ำ

นอกเหนือจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มตามที่กล่าวไปแล้ว ในเรื่องข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) การเก็บภาษีคอตโต้ช่วงฤดูหนาว (CVD) การใช้มาตรการเอ็มบาร์โก (Embargo) ตามลำดับแล้วนั้น ปรากฏว่าการนำเข้าสิ่งทอของสหรัฐฯ ยังต้องประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งควรจะกล่าวถึงนั่นคือ การที่สหรัฐฯ ประกาศใช้กฎใหม่ว่าด้วยการนำเข้าสิ่งทอ

ค. กฎว่าด้วยการนำเข้าสิ่งทอ (Rule of Origin)

1. หลักการของกฎว่าด้วยการนำเข้าสิ่งทอ⁴² กฎใหม่นี้ได้ผนวกการแสดงหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ว่าได้มีการผลิต เส้นผ้าภายในประเทศผู้ส่งออก ก่อนที่จะคิดบัญชีประเทศนั้น ๆ ด้วย ซึ่งในอดีตนั้น การขนส่ง เส้นผ้าสำเร็จรูปจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ก่อนที่จะส่งไปยังสหรัฐานั้น ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาและถูกกฎหมาย เช่น ประเทศที่หนึ่งปั่นด้าย ประเทศที่สองย้อมสี ประเทศที่สามทอผ้าและสุดท้ายประเทศที่สี่ตัดเย็บ คิดบัญชีและส่งออก เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน ขั้นตอนดังกล่าวจะต้องดำเนินการในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดสินค้า เพื่อเหตุผลในการกำหนดโควตาการนำเข้าของสหรัฐ กฎใหม่ยังกำหนดให้มีการตรวจสอบหลักฐานการขนส่งสิ่งทอนำเข้า ณ จุดนำเข้าที่ทำเรือของสหรัฐฯ แทนการตรวจสอบ ณ จุดหมายปลายทางของสินค้านั้น ซึ่งในอดีตสิ่งทอนำเข้าผ่านท่าเรือหนึ่ง เพื่อที่จะนำส่งไปยังจุดหมายปลายทางอีกแห่ง จะได้รับการอนุญาตให้ส่งผ่านไปยังจุดหมายปลายทางได้โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบ

จากการเปลี่ยนแปลงกฎใหม่ว่าด้วยการนำเข้าสิ่งทอครั้งนี้ สหรัฐฯอ้างว่า เพื่อเป็นการปิดช่องโหว่ของระบบการกำหนดโควตานำเข้าสิ่งทอ เป็นการป้องกันการขนส่งสินค้าสิ่งทอในส่วนที่เป็นของชาติอื่นที่ฉวยโอกาสใช้โควตาของประเทศที่ไม่ได้ใช้โควตานั้น และยังเป็น การคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอของสหรัฐฯจากการแข่งขันกับสิ่งทอนำเข้าของประเทศอื่นที่มีราคาถูกกว่าด้วย

มาตรการครั้งนี้ของสหรัฐฯ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อประเทศที่เป็นผู้ผลิตสินค้าจริง ซึ่งปกติมักจะเป็นประเทศที่ได้รับโควตาน้อยและใช้โควตานั้นเต็มอัตรา ภายในเวลาอันรวดเร็ว แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะใช้กับ 36 ประเทศ ซึ่งมีข้อตกลงทวิภาคีด้านการค้าสิ่งทอกับสหรัฐฯ แต่ก็ส่งผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งความสัมพันธ์ของภาครัฐบาลและภาคอุตสาหกรรมสหรัฐฯ ได้ชี้ให้เห็นว่า 5 ประเทศ คือ ไต้หวัน จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่นและฮ่องกง มีปริมาณการส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายสู่สหรัฐฯรวมกันถึง 60 % ของปริมาณสิ่งทอนำเข้าของสหรัฐฯ ห่อค้าปลีกและสถาบัน

⁴² ชรินทร์ นนทจิตต์ "การนำเข้าสิ่งทอของสหรัฐฯกับข้อโต้แย้ง" แปลและเรียบเรียงจาก : Exportasia, Nov. 1984. วารสารฝ่ายและสิ่งทอ ปีที่ 7 ฉบับที่ 24 (พ.ย. - ธ.ค. 2527), หน้า 34-38.

การค้าสหรัฐอเมริกาจำนวนหนึ่ง ได้ยื่นคำร้องต่อศาลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ให้ยกเลิกการใช้มาตรการดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ ในสหรัฐฯ จะขาดแคลนสินค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในช่วงเทศกาลคริสต์มาส เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงประกาศว่าสินค้าที่อยู่ภายใต้สัญญาหรือใบสั่งซื้อที่ทำขึ้นก่อนวันที่ 3 สิงหาคม 2527 จะได้รับการยกเว้นจากกฎใหม่นี้ ถ้าสินค้านั้นขนส่งมาจากประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของสินค้านี้ ภายในวันที่ 21 ตุลาคม 2527

2. ความเคลื่อนไหวและข้อโต้แย้ง

ที่เจนีวา กลุ่มผู้ส่งออกสินค้าสิ่งทอจากประเทศโลกที่สาม ได้โจมตีรัฐบาลสหรัฐฯอย่างหนัก โดยให้เหตุผลว่ามาตรการครั้งนี้ของสหรัฐฯ กระทบกระเทือนการค้าของคนและทำให้สถิติการขายของคนลดลงด้วย เนื่องจากสหรัฐฯได้เพิ่มอัตราอากรนำเข้าขึ้นอีกด้วย หนึ่ง องค์การ GATT ซึ่งเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าของโลกได้จัดให้มีการประชุมสมัยพิเศษขึ้น เพื่อพิจารณาปัญหาความเดือดร้อนของผู้ส่งออกสินค้าสิ่งทอ และในระหว่างการประชุมดังกล่าว 50 ชาตินสมาชิกจากทั้งหมด 51 ชาติของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ได้ร่วมกันยื่นข้อเสนอให้สหรัฐฯยกเลิกหรือน้อยที่สุด เพื่อกำหนดการบังคับใช้กฎใหม่ว่าด้วยการนำเข้าสิ่งทอนั้น เพื่อให้มีเวลาเพียงพอที่จะทำการปรึกษาหารือในรูปทวิภาคี แต่สหรัฐฯเป็นสมาชิกเพียงชาติเดียว ที่ไม่เห็นด้วยในหลักการดังกล่าว⁴³

อนึ่ง จีนได้กล่าวหาว่ากฎใหม่ดังกล่าวของสหรัฐฯ เป็นการละเมิดข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างจีนกับสหรัฐฯ และอาจเป็นผลให้ผู้ใช้แรงงานด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอของจีนถึงแสนคนต้องว่างงานได้ ซึ่งความวิตกกังวลของจีนครั้งนี้ ได้สร้างความหนักใจให้แก่เกษตรกรสหรัฐฯเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากในปี 2526 ได้มีการปิดกั้นด้านสิ่งทอคล้ายกับกรณีครั้งนี้ ซึ่งจีนได้ใช้มาตรการตอบโต้สหรัฐฯ โดยการไม่รับซื้ออัญมณีและถั่วเหลืองของสหรัฐฯเป็นเวลาหลายเดือน สร้างความเสียหายให้แก่เกษตรกรสหรัฐฯ เป็นมูลค่าประมาณ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม จีนได้เดือนให้สหรัฐฯยกเลิกกฎใหม่ดังกล่าวเสีย ไมเช่นนั้นสหรัฐฯจะต้องได้รับการตอบโต้กลับไป ซึ่งจะทำให้การค้าระหว่างสหรัฐฯกับจีน ต้องพบกับอุปสรรคอีกครั้ง อนึ่งในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา จีนสามารถผลิตอัญมณีได้เป็นจำนวนมาก จึงมีความต้องการที่จะลดการซื้ออัญมณีของสหรัฐฯอยู่แล้ว ดังนั้นจีนจึงอาจจะไม่ต่อสัญญาการซื้อข้าวสาลีจากสหรัฐฯ ซึ่งสัญญานี้จะหมดอายุลงในปลายปี 2527 และรัฐบาลจีนอาจจะไม่สนองตามข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ด้วย ซึ่งข้อตกลงดังกล่าว มีเงื่อนไขให้จีนรับซื้อ

⁴³ ชรินทร์ นนทจิตต์. "การนำเข้าสิ่งทอของสหรัฐฯ กับข้อโต้แย้ง" แพลและเรียบเรียงจาก : Exportasia, Nov.1984, วารสารฝ่ายและสิ่งทอ ปีที่ 7 ฉบับที่ 24 (พ.ย.-ธ.ค.2527) หน้า 37.

สัญญาที่ขจากสหรัฐฯในปริมาณ 6 ล้านตัน ภายในระยะเวลา 4 ปี

ภายหลังจากที่สหรัฐฯได้ออกกฎใหม่ดังกล่าว ได้เกิดความโกลาหลวุ่นวายขึ้นในตลาดสิ่งทอช่อกง ผู้ผลิตเสื้อผ้าไหมดักของช่อกงหลายราย ได้รับการบอกยกเลิกการสั่งซื้อจากผู้สั่งซื้อสินค้าสหรัฐฯ เนื่องจากผู้สั่งซื้อเกรงว่าสินค้าเสื้อผ้าไหมดัก อาจจะส่งไปไม่ทันก่อนวันกำหนดบังคับใช้กฎใหม่ คือ วันที่ 7 กันยายน 2527 นอกจากนี้ผู้สั่งซื้อสินค้าและผู้ผลิตรายอื่น ๆ ได้ส่งโทรพิมพ์ให้ผู้ผลิตสินค้าในช่อกง เกรงว่าการส่งสินค้าหรือไม่เช่นนั้นจะบอกยกเลิกการสั่งซื้อ โรงงานผลิตเสื้อผ้าไหมดักต่าง ๆ ของช่อกง จึงต้องทำงานล่วงเวลา เพื่อให้สินค้าถึงสหรัฐฯ ภายในวันที่ 7 กันยายน ในการนี้มีผู้ใช้แรงงานในการผลิตเสื้อผ้าไหมดักถึง 43,760 คน และยังมีอีกจำนวนมากที่ทำงานด้านการย้อมสีและดัดย้อมสินค้า ซึ่งคนเหล่านี้กำลังอยู่ในช่วงความอู้อาย คอกว่าจะตกงานหรือไม่อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ช่อกงเป็นประเทศแรกที่ไปยื่นประท้วงกฎใหม่ดังกล่าวที่กรุงวอชิงตัน และคณะกรรมการร่วมของสมาคมผู้ผลิตเสื้อผ้าไหมดักแห่งช่อกง ได้มีมติโต้ตอบสหรัฐฯ โดยการเรียกร้องให้งดซื้อใบยาสูบสหรัฐฯ และประชาชนช่อกงก็ได้รับการกระตุ้นให้งดสูบบุหรี่สหรัฐฯ โดยให้หันไปสูบบุหรี่จีนแทน อนึ่งช่อกงมีการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐฯ เป็นมูลค่า 1.2 พันล้าน เหรียญช่อกงต่อปี

ไต้หวันก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบกระเทือน และยังคงกล่าวว่าการใหม่ของสหรัฐฯ จะทำให้การส่งออกของคนแก่สหรัฐฯลดลง เป็นมูลค่ากว่า 100 ล้าน เหรียญไต้หวันด้วย ซึ่งในปี 2526 ไต้หวันเองได้ส่งสินค้าสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ เป็นมูลค่ากว่า 2.2 พันล้าน เหรียญไต้หวัน

ในกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ก็เช่นกัน ตลาดสิ่งทอของฟิลิปปินส์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก จึงได้ประกาศจะทำการตอบโต้ในกรณีที่กลุ่มผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปของสหรัฐฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลกาารสหรัฐฯ ให้ใช้มาตรการภาษีเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน (CVD) กับสินค้าสิ่งทอที่นำเข้าจากฟิลิปปินส์

มาเลเซียได้วิจารณ์กฎใหม่ของสหรัฐฯว่า อาจจะทำให้เกิดแนวโน้มว่าจะมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Protectionism) และอาจเป็นสัญญาณอันตรายต่อประเทศรายรายอื่น ๆ อีกด้วย

เช่นเดียวกับช่อกง จีนและประเทศอาเซียนอื่น ๆ สิงคโปร์ได้ดำเนินการออกกฎใหม่ครั้งนี้ของสหรัฐฯว่า เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯกำลังดูหมิ่นเหยียดหยาม

ข้อตกลงว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนั้นลิงคโพรยังเกรงว่า สหรัฐอาจจะใช้มาตรการกีดกันทางการค้ากับสินค้ารายอื่น ๆ ในเวลาต่อมาได้ อย่างไรก็ตามมาตรการนี้มิได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอของไทย เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลไทยอยู่แล้วที่ไม่สนับสนุนการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สาม เข้ามาเพื่อแย่งชิงใช้โควตาของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เจื่อนไซและเอกสารต่าง ๆ ที่ฝ่ายสหรัฐเรียกร้อง นับเป็นผลกระทบทางอ้อมที่ทำให้การส่งออกไม่คล่องตัว เกิดภาวะทึงในด้านเวลาและค่าใช้จ่ายแก่ผู้ส่งออกเกินความจำเป็น เนื่องจากมีการควบคุมโดยระบบโควตาอยู่แล้ว

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ปรากฏว่ากฎหมายภายในและมาตรการของสหรัฐ ที่สำคัญต่อการส่งออกสิ่งทอของไทย ยังมีอีก 2 กรณีที่ควรศึกษาและทำความเข้าใจ นั่นคือ การจำกัดการนำเข้าโดยทั่วไปตามมาตรา 19 ของแอกต์และกฎหมายว่าด้วยการค้าของสหรัฐ ปี 2517 (Trade Act of 1974)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ง. การจำกัดการนำเข้าโดยทั่วไป (Global Quota) ตามมาตรา 19 ของแกตต์

สาระสำคัญของ การจำกัดการนำเข้าโดยทั่วไปนี้คือ⁴⁴ ก่อนที่ประเทศภาคีผู้นำเข้า จะดำเนินการมาตรการคุ้มกันสำหรับสินค้าบางชนิด รวมถึงการเพิกถอนปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายการ สินค้าที่มีการลดหย่อนด้านภาษีศุลกากรหรือระงับข้อผูกพันที่มีอยู่ เป็นมาตรการฉุกเฉินชั่วคราวตาม มาตรา 19 โดยมีองค์ประกอบว่าการที่สินค้านำเข้ามีจำนวนพุ่งขึ้นสูงกว่านั้นเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ อาจคาดคิดได้ (unforeseen development) และการที่มีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้นเป็นผลเสียหาย อย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตในประเทศนำเข้าที่ทำการผลิตสินค้าอย่างเดี่ยวหรือคล้ายคลึงกัน เงื่อนไข ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังคงอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่า ถ้าการที่สินค้านำเข้ามีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้นต้องเนื่อง มาจากการที่ประเทศผู้นำเข้านั้นถูกผูกพันอยู่กับกฎหมายของแกตต์ ประการใดประการหนึ่งที่จะ จำกัดการนำเข้าในกรณีทั่ว ๆ ไปไม่ได้ โดยจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อที่ประชุมภาคีแกตต์ ล่วงหน้า และเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือกับที่ประชุมภาคีแกตต์ และประเทศผู้ส่งออกที่มีผล ประโยชน์เกี่ยวข้อง แต่ในสถานการณ์วิกฤต ถ้าดำเนินการมาตรการคุ้มกันล่าช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ก็กระทำการคุ้มกันโดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือได้ก่อนชั่วคราว และการ ปรึกษาหารือจะดำเนินการทันทีหลังจากใช้มาตรการนั้น และการดำเนินการคุ้มกัน จะต้อง ไม่เลือกปฏิบัติและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ซึ่ง สำหรับการปรึกษาหารือ ถ้าไม่สามารถจะตกลงกันได้ ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบอาจตอบโต้ได้ โดยระงับข้อผูกพันทางการค้าที่มีผลเท่าเทียมกับที่ได้รับความเสียหายโดยจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ ที่ประชุมภาคีแกตต์ก่อนล่วงหน้า 30 วัน จึงจะมีผลบังคับใช้และต้องดำเนินการภายใน 90 วัน หลังจากที่ประเทศคู่กรณีได้ระงับข้อผูกพัน แต่ถ้าการดำเนินการคุ้มกันโดยทันทีในสถานการณ์ วิกฤต ประเทศภาคีอื่นที่ได้รับความเสียหายอย่างมากอาจทำการระงับข้อผูกพันที่มีอยู่ได้ทันที ถ้า เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหายต่อผู้ผลิตภายในประเทศ

ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 19 ของแกตต์ ซึ่งเป็นหนึ่งในบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มกัน (Safeguard measures) โดยได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นและเป็นมาตรการฉุกเฉินสำหรับสินค้า บางชนิด เพื่อคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศที่พัฒนา ผู้นำเข้าบางประเทศได้ใช้เป็นข้ออ้างใน

⁴⁴ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, บันทึกสรุปการสัมมนาเรื่อง แกตต์กับการค้าระหว่าง ประเทศ. วันที่ 6-16 ธันวาคม 2526, หน้า 10-11.

การจำกัดปริมาณนำเข้าสิ่งทอคู่ประเทศของคนเป็นการทั่วไป โดยได้กำหนดเป็นปริมาณนำเข้ารวม (Global Quota) ไว้ แล้วจัดสรรเป็นโควต้าให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่เคยมีประวัติการนำเข้า ทั้งนี้ แล้วแต่เงื่อนไขของแต่ละประเทศจะกำหนดขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องหาหรือประเทศคู่ค้าประเทศผู้นำเข้าที่นำมาตรา 19 มาใช้ และมีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทย ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และ นอร์เว (ในปี 2525-2526)

สหรัฐฯได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของกฎหมายตามมาตรา 19 ของแอกต์ในเรื่องการจำกัดการนำเข้าโดยทั่วไป (Global Quota) โดยนำเสนอร่างกฎหมายที่ใช้ระบบ Global Quota แต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยกำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าเป็นผู้ให้ใบอนุญาตการนำเข้า (Export Licenser) ในขณะที่ตามแอกต์แล้วจะต้องเป็นประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้ให้ใบอนุญาตการส่งออกแก่ผู้ผลิตที่ประสงค์จะทำการส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ ซึ่งมีผลแตกต่างทางด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศผู้นำเข้าจะเพิ่มอำนาจในการต่อรองเหนือประเทศผู้ส่งออกและยังผลให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบความเสียหายเป็นอย่างมาก เพราะไม่สามารถวางแผนการผลิตได้ล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีอำนาจในการแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น โควต้าสิ่งทอที่ประเทศไทยได้รับจากสหรัฐฯภายใต้ข้อตกลงสองฝ่ายที่ได้จัดทำขึ้นภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศหรือ MFA มีผลทำให้ไทยมีโอกาสส่งออกสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่มหลายประเภท เข้าไปในสหรัฐฯ เป็นปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าสินค้าบางประเภทจะมีราคาสูงกว่าที่นำเข้าจากประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้ ชองกง หรือ ไต้หวัน เนื่องจากผู้นำเข้าในสหรัฐฯ ไม่สามารถนำเข้าสินค้าดังกล่าวจากประเทศเหล่านี้เกินกว่าโควต้าที่รัฐบาลสหรัฐฯได้จัดสรรให้แล้วได้ แต่ก็ยังมีความต้องการนำเข้าเพิ่มขึ้นเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค จึงได้หันมานำเข้าจากไทย หากไม่มีการจัดสรรโควต้าหรือหันไปใช้ระบบโควต้ารวม นั่นคือใครมีความสามารถส่งออกสินค้าดังกล่าว เข้าไปในสหรัฐฯได้ก่อน มีโอกาสเกี่ยวผลประโยชน์จากระบบโควต้าดังกล่าวไปก่อน ประเทศไทยก็จะอยู่ในฐานะเสียเปรียบประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ดังกล่าวที่ได้ครองส่วนแบ่งการตลาดในสหรัฐฯไว้ได้มากอยู่แล้ว หรือหากมีการยกเลิกปล่อยให้มีการนำเข้าสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่มโดยเสรี ซึ่งน่าจะเป็นไปได้ยาก ประเทศไทยก็ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ๆ ดังกล่าวได้ด้วยเหตุผลข้างต้น

จากการพัฒนารูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น ทำให้ประเทศไทยจำต้องทำการศึกษากลยุทธ์ของวิธีการดังกล่าว เพื่อให้เข้าใจระบบและสามารถอ่านเกมส์ทางการค้าของประเทศคู่ค้าได้ทันทั่วทั้งที่ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาค่าที่ถูกจุดและตรงประเด็น

จ. กฎหมายว่าด้วยการค้าของสหรัฐอเมริกา ปี 2517 (Trade Act of 1974)

มาตรา 201 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อน เป็นการชั่วคราว แก่อุตสาหกรรมในประเทศที่ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง จากการที่มีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมาก โดยการช่วยเหลือดังกล่าวอาจจะกระทำในรูปของการเรียกเก็บอากรขาเข้าเพิ่มขึ้น โดยการจำกัดปริมาณการนำเข้า เช่น การกำหนดโควตานำเข้า หรือการกำหนดโควตานิยามีสกุลการหรือการช่วยเหลือให้อุตสาหกรรมที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถปรับตัวเองให้อยู่รอดภายใต้สภาวะที่มีการแข่งขัน (Adjustment Assistance)

ภายใต้มาตราดังกล่าว ซึ่งระบุวิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการที่คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศหรือ ITC (International Trade Commission) (ซึ่งแต่เดิมเคยเรียกกันว่าคณะกรรมการภาษีศุลกากร (Tariff Commission) อันเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ที่ปรึกษาการประกอบด้วยกรรมการ 6 ท่านที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยความยินยอมเห็นชอบของวุฒิสภา ให้ทำหน้าที่หลายอย่างรวมทั้งการพิสูจน์ความเสียหายต่าง ๆ ที่อุตสาหกรรมในประเทศได้รับ) จะดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความเสียหายที่ผู้ร้องเรียนได้รับ โดยการสอบสวนเรื่องดังกล่าวจะเริ่มขึ้นเมื่อ ITC ได้รับข้อร้องเรียน (Petition) จากองค์การซึ่งรวมทั้งสมาคมการค้า หน่วยธุรกิจสหภาพที่เป็นที่รับรองของทางการ หรือกลุ่มคนงาน ซึ่งเป็นตัวแทนของอุตสาหกรรมในประเทศ หรือ เมื่อได้รับคำร้องขอจากประธานาธิบดีหรือผู้แทนการค้าของสหรัฐฯ หรือเมื่อคณะกรรมการ Committee on Ways and Means ประจำสภาล่างหรือ

สภาผู้แทน หรือคณะกรรมการ Committee on Finance ประจำสภาสูงหรือวุฒิสภาได้ผ่านข้อมติให้ ITC ดำเนินการสอบสวนความเสียหายที่อุตสาหกรรมหนึ่งอุตสาหกรรมใดของสหรัฐฯ ได้รับ หรือ ITC ตกลงที่จะดำเนินการสอบสวนในเรื่องดังกล่าวด้วยตนเอง ภายหลังจากสอบสวนและพิจารณาวิธีจลยแล้วได้ผลอย่างไร ITC จะจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีสหรัฐฯ เกี่ยวกับผลการสอบสวนรวมทั้งผล (Findings) และข้อ เสนอแนะ (Recommendations) ในการให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน เป็นการชั่วคราวแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายในกรณี que เห็นว่าอุตสาหกรรมนั้น ๆ ได้รับความเสียหายจริงอัน เป็นผลมาจากการที่มีการนำเข้าสินค้าอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นคู่แข่งของอุตสาหกรรมที่ ITC ดำเนินการสอบสวน เป็นปริมาณที่เพิ่มขึ้น แม้ว่า การนำเข้าดังกล่าวจะมีได้ เป็นผลมาจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ เป็นธรรมของประเทศผู้ส่งสินค้า นั้น เข้ามาในตลาดสหรัฐฯ ก็ตาม

สำหรับข้อ เสนอแนะในการให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของอุตสาหกรรม ในประเทศที่ได้รับความเสียหาย (Relief) อาจจะทำในรูปแบบ Import Relief หรือ Adjustment Assistance

ในกรณีที่ ITC เสนอแนะให้ประธานาธิบดีให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายในรูปแบบของ Import Relief ทาง ITC จะเสนอแนะให้ประธานาธิบดีใช้มาตรการต่าง ๆ ได้ก็แต่เฉพาะมาตรการที่ประธานาธิบดีมีอำนาจประกาศใช้ภายใต้มาตรา 203 ของกฎหมายว่าด้วยการค้าปี 2517 (Trade Agreement Act of 1974) นั่นคือ

- (1) การเรียกเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าหรืออากรขาเข้าในอัตราที่สูงขึ้น
- (2) การกำหนดโควตาภาษีศุลกากรขาเข้า (Tariff Quota)
- (3) การใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้า เช่น การกำหนดโควตาผู้นำเข้า หรือ
- (4) การใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นผสมผสานกัน

เมื่อประธานาธิบดีได้รับข้อ เสนอแนะดังกล่าวจาก ITC แล้ว จะต้องตัดสินใจภายใน 60 วันว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายตามที่ ITC เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อ เสนอแนะของ ITC ก็ได้ โดยการพิจารณาว่าสมควรจะ ให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ ประธานาธิบดีจะต้องพิจารณาถึง

ปัจจัยต่าง ๆ เช่นว่า จะให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมในประเทศในรูป Adjustment Assistance ดีหรือไม่แทนที่จะใช้มาตรการที่เป็นการจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น ผลกระทบของการใช้มาตรการตามที่เสนอแนะที่จะมีต่อผู้บริโภคในประเทศ คืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ในประเทศ คือผลประโยชน์ของชาติ และผลประโยชน์ของนานาชาติ ในกรณีที่ประธานาธิบดี เห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรม ที่ได้รับความเสียหายด้วยการใช้มาตรการตามที่ ITC เสนอแนะ แต่เห็นว่าอุตสาหกรรม นั้น ๆ ควรได้รับการช่วยเหลือ ประธานาธิบดีอาจหัน ไปใช้วิธี เจริญจากกับประเทศที่ส่งสินค้าเข้าไปในตลาดสหรัฐฯ จนทำให้อุตสาหกรรมในประเทศได้รับความเสียหาย โดยการทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดระบบการตลาดใหม่ (Orderly Marketing Arrangement-OMA) หรือข้อตกลงว่าด้วยการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint-VER) ซึ่งมีลักษณะ เหมือน เป็นการกำหนดโควตานำเข้าของประเทศผู้นำเข้า แตกต่างกันว่า มาตรการดังกล่าว เป็นมาตรการที่ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้ใช้เอง และเป็นมาตรการ ที่ประเทศผู้ส่งออกมักต้องนำมาใช้โดยภาวะจำยอม เพื่อเป็นการเลี่ยงมิให้ต้องเผชิญกับมาตรการ กีดกันการนำเข้าของประเทศผู้นำเข้าซึ่งอาจจะรุนแรงกว่าการที่ยอมจำกัดการส่งออกสินค้าของตนเข้าไป ในประเทศผู้นำเข้า การเจรจาจัดทำข้อตกลงดังกล่าว ในทางปฏิบัติจะเป็นการทำข้อตกลงสองฝ่าย หรืออาจจะ เป็นข้อตกลงกับประเทศสองสามประเทศก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่ปฏิบัติตามข้อ เสนอแนะของ ITC และตัดสินใจเป็น อย่างอื่น สภาครองเกรสซึ่งรวมทั้งสภาสูงและสภาล่างอาจบังคับให้มีการดำเนินมาตรการช่วยเหลือ อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายตามข้อ เสนอแนะของ ITC ก็ได้ โดยผ่านข้อมติไม่เห็นด้วยกับการ ตัดสินใจใด ๆ ของประธานาธิบดี ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังไม่ปรากฏว่าสภาได้มีการใช้อำนาจดังกล่าว แต่อย่างไร

ในกรณีที่ ITC เสนอแนะให้ประธานาธิบดีให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายในรูป "Adjustment Assistance" ประธานาธิบดีก็ต้องตัดสินใจว่าจะให้ความช่วยเหลือ แก่อุตสาหกรรมดังกล่าวหรือไม่ภายใน 60 วันเช่นเดียวกัน ซึ่งถ้าประธานาธิบดีเห็นสมควรให้ความ ช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายในรูปดังกล่าวก็จะส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง แรงงานและการพาณิชย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมนั้น ๆ ต่อไป

การให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนแก่อุตสาหกรรมในประเทศดังกล่าว ตามกฎหมายสหรัฐฯจะให้ได้เป็นการชั่วคราวไม่เกิน 5 ปี แต่อาจขยายความช่วยเหลือดังกล่าวต่อไปได้อีกครั้งละไม่เกิน 3 ปี ในกรณีเรียกเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าหรืออากรขาเข้าเพิ่มขึ้น จะเรียกเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ 50 (การเรียกเก็บอากรขาเข้าตามราคาของอัตราที่เรียกกันอยู่ในขณะนั้น) และการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าใด ๆ หรือโควตา ที่ประธานาธิบดีประกาศใช้จะต้องยอมให้มีการนำเข้าสินค้านั้น เป็นปริมาณ หรือมูลค่าไม่ต่ำกว่าที่ได้ส่งเข้าไปในสหรัฐฯในช่วงระยะเวลาล่าสุดที่อาจใช้เป็นตัวแทนที่แสดงให้เห็นถึงการนำเข้าสินค้า

จากการที่มีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวของกฎหมายการค้าสหรัฐฯ ทำให้ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในสหรัฐฯได้พากันยื่นข้อร้องเรียนต่อ ITC เพื่อขอให้พิจารณาให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของคน ซึ่งรวมทั้งอุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าหลายอย่างของไทยเป็นผู้ส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ เช่น สิ่งทอ แต่ ITC ได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ได้รับความเสียหายอันเป็นผลจากการที่มีการนำเข้าสินค้าดังกล่าว เป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นจริง จึงมิได้เสนอแนะให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามที่ผู้ร้องเรียนของแต่ละอย่าง

การเสนอใช้มาตรา 201 มักจะไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการพิสูจน์ความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นสิ่งที่ยาก ดังนั้นผู้เสนอให้ใช้มาตรา 201 ซึ่งไม่ประสบผลก็ได้ นำเสนอรูปแบบใหม่เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าสิ่งทอ ปี 2528 (Jenkins Bill) ซึ่งไม่ประสบผลในการออกเป็นกฎหมาย เนื่องจากถูกประธานาธิบดีเรแกนใช้สิทธิยับยั้ง ก็ได้พยายามผลักดันร่างกฎหมายควบคุมการค้าสิ่งทอฉบับใหม่ปี 2530 (Derrick Bill) แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ข้อสนับสนุนของคนได้ ในที่สุดร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าสิ่งทอก็ได้ตกไปไม่สามารถผ่านออกมา เป็นกฎหมายให้ใช้บังคับได้ ข้อสังเกตของร่างกฎหมายทั้งสองก็คือ การพยายามอ้างว่า เพื่อเป็นการจัดระเบียบการค้าสิ่งทอโดยการใช้ระบบโควตานำเข้า (Global Quota) ซึ่งมีรูปแบบมาจากมาตรา 19 ของแอกต์ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องอำนาจในการบริหารโควตาให้เป็นอำนาจของประเทศผู้นำเข้าแทนที่จะเป็นประเทศผู้ส่งออก